

Aktivointipolitiikkaa yhteisiin palveluihin

Näkökulmia työllistymistä edistävään
monialaiseen yhteispalveluun

Toimittaneet

Marketta Rajavaara, Anne Määttä,
Riitta-Liisa Kokko ja Laura Tarkiainen



Aktivointipolitiikkaa yhteisiin palveluihin

Näkökulmia työllistymistä edistävään
monialaiseen yhteispalveluun



Aktivointipolitiikkaa yhteisiin palveluihin

Näkökulmia työllistymistä edistävään
monialaiseen yhteispalveluun

Toimittaneet

Marketta Rajavaara, Anne Määttä,
Riitta-Liisa Kokko ja Laura Tarkiainen





© Kirjoittajat ja Kela

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

Julkaisija: Kela, Helsinki, 2019

Teemakirja 17

ISBN 978-952-284-061-5 (nid.)

ISBN 978-952-284-062-2 (pdf)

ISSN-L 2323-7813

ISSN 2323-7813 (painettu)

ISSN 2323-7821 (verkkojulkaisu)

URI <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019050314102>

Kirjapaino: Erweko



ALKUSANAT

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu saatiin aikaan vuonna 2015 voimaan tulleella lailla. Tämän lain myötä Suomeen syntyi 33 verkostoa, joissa työ- ja elinkeinohallinto, kunnat ja Kela tarjoavat yhdessä palveluja pitkään työttöminä olleille henkilöille. TYP-verkostot korvasivat aiemman työvoiman palvelukeskustoiminnan. Tällä hetkellä on epävarmaa, miten monialainen yhteispalvelu muotoutuu tulevaisuuden palvelurakenteen uudistuksissa.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu oli hakukohde Kelan kevään 2016 tutkimusrahoitusshaussa. Tämä rahoitus kohdentuu sairauksien ehkäisemiseen sekä kuntoutusta, sairauksien ehkäisyä ja sairausvakuutusta koskevaan tutkimukseen lain (L 566/2005) perusteella. Kelan rahoittamana käynnistyi vuoden 2016 lopussa kaksi tutkimushanketta. Niistä toinen oli Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen hanke ”Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu paikallisena hallintana”. Toinen rahoitettu hanke, ”Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johtaminen hallinnonalojen rajapinnoilla”, oli Diakonia-ammattikorkeakoulun ja Kuntoutussäätiön yhteinen hanke. Olemme olleet näiden kahden tutkimushankkeen kesken yhteistyössä pitkin matkaa. Päädyimme siihen, että on hyödyllistä raportoida näiden tutkimusten päätulokset ja johtopäätökset yhteisesti tässä artikkelikokoelmassa.

Tämän tutkimuskokonaisuuden laadinta on ollut yhtä verkostomaista kuin TYP-toiminta itsessään. Kiitämme Kelaa saamastamme tutkimusrahoituksesta sekä lukuisia hankkeiden aikana kohtaamiamme asiantuntijoita. Tutkimus perustuu suuressa määrin TYP-verkostojen johtajien ja työntekijöiden kanssa koottuihin tutkimusaineistoihin. Siten lämpimät kiitokset kaikille teille, jotka jaoitte meille ajatuksenne. Lisäksi kiitämme sydämellisesti työ- ja elinkeinoministeriön, Kuntaliiton ja Kelan asiantuntijoita, joihin lukeutuvat Päivi Kerminen, Hanna Liski-Wallentowitz, Tuija Oivo, Erja Lindberg, Ritva Partinen, Ellen Vogt, Marjaana Pajunen ja Katariina Hinkka. Kiitämme myös kahta nimetöntä vertaisarvioijaa sekä Kelan tutkimusjulkaisujen toimituskunnan jäseniä Mikko Niemelää ja Tuula Helnettä hyödyllisistä kommenteista ja ehdotuksista, joiden perusteella muokkasimme julkaisua. Suuret kiitokset kuuluvat Jaana Ahlstedtille, Tarja Hyväriselle, Leena Rautjärvelle ja Maini Tulokkaalle käsikirjoituksen valmiiksi saattamisesta.

Helsingissä maaliskuussa 2019

Toimittajat

Sisältö

Marketta Rajavaara, Anne Määttä, Riitta-Liisa Kokko ja Laura Tarkiainen Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu tutkimuskohteena	8
--	---

Monialainen yhteispalvelu uudistuksena

Marketta Rajavaara, Peppi Saikku ja Ullamaija Seppälä Yhden luukun palvelusta verkostoksi Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun uudistus vastuullisuuden näkökulmasta	24
Peppi Saikku, Marketta Rajavaara, Maria Valaste ja Ullamaija Seppälä Monialaisen yhteispalvelun alueelliset erot Uudellamaalla	48

Monialaisen yhteispalvelun johtaminen

Jaakko Harkko, Anne Määttä ja Maija Kalm-Akubardia Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johtaminen paikallisena koordinaationa	70
Anne Määttä, Jaakko Harkko ja Maija Kalm-Akubardia Monialaisen yhteispalvelun johtamisjärjestelmä ja yhteensovittavan johtamisen mahdollisuus	88

Katutason asiakasyhteistyö

Riitta-Liisa Kokko Työllistymissuunnittelun sopimuksellisia piirteitä monialaisessa yhteispalvelussa	104
Laura Tarkiainen ja Eveliina Heino Palveluiden yhteensovittamisen mahdollisuudet ja esteet katutason yhteistyössä	122
Eveliina Heino ja Laura Tarkiainen Kelan työkykyneuvonnan työn kehykset työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa	136

Johtopäätökset

**Marketta Rajavaara, Anne Määttä, Riitta-Liisa Kokko, Peppi Saikku
ja Laura Tarkiainen**

Aktivoivat palvelukokonaisuudet muuttuvassa
palvelujärjestelmässä 154

Kirjoittajat 166

Marketta Rajavaara, Anne Määttä, Riitta-Liisa Kokko
ja Laura Tarkiainen
**Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu
tutkimuskohteena**

Johdanto

Kirjainlyhenne TYP tarkoittaa paikkaa, jonne pitkään työttömänä olleet ihmiset ohjataan monialaisen palvelutarpeen arviointia varten. Alun perin TYP oli koostelyhenne, joka viittasi työvoiman palvelukeskuksiin (Alho 2014, 2). Kun työvoiman palvelukeskustoiminta lakisääteistettiin vuonna 2015 voimaan tulleella lailla työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014), noin viisitoista vuotta vanha TYP-lyhenne jäi edelleen käyttöön palvelujärjestelmässä. Lain myötä jotkut asiat muuttuivat, mutta osa palvelutoiminnan piirteistä säilyi ennallaan.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu tarkoittaa edellä mainitun lain 1 §:n perusteella toimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto), kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisen yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja.

Lain ilmaisu ”työllistymisen edistäminen” painottaa työllistymistä TYP-toiminnan päätavoitteena. Ilmaisusta muistuttaa 1990-luvulla käyttöön otetusta käsitteestä ”employability”, joka on käännetty suomen kielessä sekä työllistyyvyydeksi että työllistymiskyvyksi. Kuntoutuksen uudistamiskomitea (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 55) kiinnitti äskettäin huomion työllistyyvyyden näkökulmaan todetessaan, että:

”Työllistyyvyyden edistäminen edellyttää hallinto- ja sektorirajat ylittävää lähestymistapaa, jossa työllistymisen tuki yhdistyy hyvinvoinnin, terveyden ja kuntoutumisen edistämiseen. Tavoitteena on työttömän henkilön työllistyyvyyden lisääminen siten, että terveydelliset, kuntoutukselliset, koulutukseen, työllistymiseen ja toimeentuloon liittyvät tavoitteet otetaan monipuolisesti huomioon hänen asiakassuunnitelmassaan. Tämä edellyttää integroivaa, monialaista työskentelyotetta kaikilta palvelu- ja etuusjärjestelmien tahoilta.”

Kerätär (2016, 33) käytti väitöskirjassaan työllistymiskyvyn käsitettä korostaen samalla ilmiön kokonaisvaltaista luonnetta.

Työllistyvyys tuli OECD:n ja Euroopan maissa huomion kohteeksi, kun työvoimapolitiikan painopiste siirtyi 1990-luvulla kysynnän vahvistamisesta työvoiman tarjonnan sääntelyyn ja aktivointipolitiikkaan (Saikku ym. 2017, 11). Työllistyvyys ymmärretään usein yksilön ominaisuudeksi, mutta se on myös politiikkatason tavoite. Esimerkiksi McQuaid ja Lindsay (2005) kritisoivat yksilöön kapeutuvaa näkökulmaa. He painottavat työllistyvyyden käsitteen sisältävän yksilön ominaisuuksien ja tilannekohtaisten tekijöiden ohella myös yhteiskunnalliset tekijät. Näitä ovat esimerkiksi talouden vakaus, työvoiman kysyntä, avoimet työpaikat, työnantajien toimintatavat, rekrytointimenettelyt sekä työvoiman yhdenvertainen kohtelu. Työllistyvyyden tai työllistymiskyvyn kehittäminen edellyttääkin monipuolisia yksilö- ja yhteisötason ratkaisuja ja monialaista palvelutarjontaa.

Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua on tähän mennessä tutkittu vähän. Työvoiman palvelukeskuksista ja muista aiemmista kokeilusta (yhteispalvelukokeilu, Paltamo-hanke) on sen sijaan olemassa tutkimustietoa. Tätä tietoa on koottu muun muassa monialaista yhteistyötä käsittelevään kirjallisuuskatsaukseen (Saikku ym. 2017). Monialaista yhteispalvelua on tarkasteltu myös kahdessa artikkelissa (Kalm-Akubardia ym. 2018; Kokko 2018). Varsinais-Suomen ELY-keskuksen Yläfem-ma-hanke sekä Kuntaliitto ovat tuottaneet hyödyllisiä tietoja nykyisestä toiminnasta. Yläfem (2016–2018) on valtakunnallinen ESR-hanke heikossa työmarkkina-asemassa olevien palvelujen kehittämiseksi. Sen tavoitteet liittyvät TYP-palveluprosessien, työhönvalmennuksen ja palkkatuen kehittämiseen.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu on ajankohtainen tutkimuskohde useasta syystä. Ensinnäkin pitkäaikaistyöttömyys on hankala asia niin työttömälle henkilölle kuin yhteiskunnallekin. Ihmisten arjessa työttömyys kietoutuu usein köyhyyteen, sairastuvuuteen, työ- ja toimintakyvyn ongelmiin, vähäiseen koulutukseen sekä riskeihin jäädä palvelujen ulkopuolelle (Mannila 1993; Pensola ym. 2006; Heponiemi 2008; Kokko ym. 2013; Kerätär 2016). Sosiaalisen ja taloudellisen kestävyvyyden kannalta kansalaisten pitkäkestoinen työttömyys tarkoittaa inhimillisten voimavarojen hukkaamista, eriarvoisuuden lisääntymistä ja julkisten menojen kasvua. Työttömyys on tosin hieman vähentynyt Suomessa vuoden 2008 talouskriisin aiheuttaman notkahduksen jälkeen. Vuoden 2018 tammikuussa työttöminä oli Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan Suomessa noin 238 00 henkilöä. Työttömyysaste oli samaan aikaan 8,8 prosenttia. Työ- ja elinkeinotoimistoissa oli tammikuun lopussa 2018 yhteensä 286 000 työttömäksi työnhakijaksi tilastoitua, ja heistä yli

vuoden työttömänä olleita oli 90 000 henkilöä. (Tilastokeskus 2018; Työ- ja elinkeinoministeriö 2018.) Yli vuoden kestänyt pitkäaikaistyöttömyys on kaikkiaan maassamme vähentynyt. Kun vuonna 2000 pitkäaikaistyöttömien osuus oli kaikista työttömistä 29 prosenttia, se oli vuonna 2016 enää 26,6 prosenttia. Pitkäaikaistyöttömien osuus oli vuonna 2016 Suomessa OECD-maiden keskiarvoa (30,5 prosenttia) pienempi (OECD 2017).

Toiseksi työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu on tärkeä tutkimuskohde työttömien henkilöiden työhön ja yhteiskuntaan osallistumista tukevien palvelujen ja toimeentuloturvan kehittämisen kannalta. Aktiivinen osallisuus (*active inclusion*) tarkoittaa tilannetta, jossa kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan ja tehdä työtä. Tämä edellyttää riittävää toimeentuloturvaa sekä työllistymisen tukemista, vastaanottavia työmarkkinoita ja laadukkaita palveluja. (European Commission 2016.) Kansainvälisenä suuntana on ollut 1990-luvulta alkaen työttömien aktivoinnin lisääminen. Aktivointipolitiikalla pyritään vähentämään kansalaisten toimeentuloturvaan tukeutumista lisäämällä työllistymisen kannusteita ja velvoitteita, tiukentamalla työttömän henkilön työttömyysturvan tai toimeentulotuen ehtoja sekä tarjoamalla yksilöllisiä palveluja työllistymisen tueksi (Eichhorst ja Konle-Seidl 2008; Keskitalo 2008; Keskitalo ja Karjalainen 2013; Lødemel ja Moreira 2014; van Berkel ym. 2017; Saikku ym. 2017; Saikku 2018).

Aktivoinnin tavoite liittyy sekä kansalaisten toimeentuloturvaan että palveluihin. Keskustelu Suomessa painottuu kuitenkin tällä hetkellä työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen. Etuuksien saannin ehdollisuus on toimeentuloturvan uudistamisen ydinkysymys, ja perusteluja esitetään sekä perustulomallien että ehdollisten toimeentuloetuuksien puolesta. Eduskunnan joulukuussa 2017 hyväksymä aktiivimalli ja sen jälkeiset työttömyysturvan uudistukset ovat johtaneet yhteiskuntapoliittisiin kiistoihin. Vuonna 2018 voimaan tulleen lainsäädännön perusteella työttömän työnhakijan on 65 työttömyysetuuden maksupäivän tarkastelujakson aikana täytettävä niin sanottu aktiivisuusedellytys, jotta etuus maksetaan täysimääräisenä tarkastelujaksoa seuraavat 65 maksupäivää (noin kolme kuukautta). Ellei aktiivisuusedellytys täyty, työttömyysetuus pienenee seuraavaksi tarkastelujaksoksi 4,65 prosenttia. Leikkaus vastaa yhtä korvauksetonta päivää kuukaudessa. (HE 124/2017 vp.) Alennettua etuutta sai Kelan selvityksen perusteella huhti–kesäkuussa 2018 noin 150 000 henkilöä. Ansiopäivärahan saajista joka kolmas ja Kelan työttömyysetuuksien saajista 38 prosenttia saivat etuuden alennettuna. Aktiivimalli onkin heikentänyt etenkin iäkkäiden henkilöiden työttömyysturvaa. (Kela 2018.)

Aktivointipolitiikassa on erotettu angloamerikkalainen, työkeskeinen suuntaus (*work first*) sekä useissa Euroopan maissa käytössä oleva työt-

tömien työnhakijoiden työllistymisedellytysten parantamiseen tähtäävä suuntaus (*human capital development*). Työkeskeinen suuntaus tavoittelee työttömän henkilön nopeaa työllistymistä ja etuusriippuvuuden vähentymistä. Väliintulot keskittyvät työhaun aktivointiin ja sitä tukevien taitojen vahvistamiseen. Toimintatapa edellyttää joustavia työmarkkinoita, jotka vastaanottavat helposti työnhakijat. Inhimillisen pääoman kehittämistä korostava suuntaus keskittyy työllistyvyyteen. Siinä pyritään työllistymistavoitteen ohella torjumaan työttömien henkilöiden syrjäytymistä intensiivisen henkilökohtaisen tuen sekä koulutus-, kuntoutus-, sosiaali- ja terveyspalveluiden avulla. (Lindsay ym. 2007; Keskitalo ja Karjalainen 2013, 11–13; Carter ja Whitworth 2017, 802–803.) Aktiivimallin käyttöönotto vaikuttaa vahvistaneen työkeskeistä otetta toimeentuloturvasa. Tässä julkaisussa tarkasteltava TYP-toiminta liittyy pitkäaikaistyöttömien palveluihin, ja sen voisi otaksua sisältävän yhtymäkohtia inhimillisen pääoman kehittämistä korostavaan suuntaukseen.

Kolmanneksi työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu on huomionarvoinen tutkimuskohde siksi, että siinä on kyse melko äskettäisestä uudistuksesta, jolla tavoitellaan pitkäaikaistyöttömille tarkoituksenmukaisia palvelukokonaisuuksia ja -polkuja. TYP-palvelun lakisääteistämisen tavoite oli varmistaa pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palvelujen saatavuus koko maassa ja parantaa työttömien yhdenvertaisuutta heidän asuinpaikastaan riippumatta (HE 183/2014 vp). Uudistus kytkeytyi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan, jonka perusteella aiempi työvoiman palvelukeskusten toimintamalli ulotettiin koko maahan. Lain aikaansaamisesta ei ole kulunut vielä pitkää aikaa, mutta TYP-toimintamallin asema on epäselvä meneillään olevien palvelujärjestelmän uudistusten yhteydessä.

Hyvinvointipalvelujen sektorikohtaisuuteen perustuvaa palvelurakennetta on yritetty uudistaa sekä Suomessa että kansainvälisestikin. Palvelujen yhteensovittamista tavoitellaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluissa sekä lasten, nuorten ja perheiden sekä ikääntyvien palveluissa (Minas 2016). Pääministeri Juha Sipilän asettamissa kärkihankkeissa on kehitetty osatyökykyisten, lasten ja perheiden sekä ikääntyneiden palvelukokonaisuuksia (Valtioneuvoston kanslia 2017). Pitkään valmisteluissa kasvupalvelujen sekä maakunta-, sote-, valinnanvapausuudistuksissa palvelujen yhteensovittaminen on ollut avainhaaste. Jos uudistukset olisivat toteutuneet, maakunta olisi vastannut yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. (HE 57/2017.) Lakiehdotus julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista sisälsi periaatteet,

joiden mukaisesti maakunnan tai palveluntuottajan olisi tullut arvioida työttömän työnhakijan tarve monialaiseen yhteispalveluun (HE 93/2018).

Palvelujen yhteensovittamista tavoittelevat uudistukset voivat kohdentaa palvelujen järjestämiseen tai tuottamiseen, palveluketjuihin, rahoitukseen tai tietojärjestelmiin. Palveluintegraation tavoitteena on, ettei asiakas, hänen omaisensa tai muu läheinen tai ammattilainen joutuisi yksin etsimään soveltuvia palveluja. Palveluintegraatio voidaan toteuttaa lukuisin keinoin. Niitä voivat olla esimerkiksi palvelutarpeen arviointi, palvelu- ja asiakasohjaus, vastuutyöntekijä, yhden luukun palvelu, verkostomainen palvelutarjonta, konsultaatio, johtamisjärjestelyt tai integroitu asiakastietojärjestelmä.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu onkin vain yhdenlainen toimintamalli palvelujen yhteensovittamiseksi. TYP-toiminta on kuitenkin Suomessa edelläkävijä palveluintegraation tavoittelussa, ja toiminnan lakisäästeistyminen on lisännyt tämän palveluinnovaation kiinnostavuutta. Kuntaliiton kyselyn perusteella TYP-verkostoihin oli sijoitettu hieman yli 700 henkilötyövuotta syksyllä 2016 (Kuntaliitto 2016). Palvelujärjestelmän kokonaisuudessa toiminta ei ole mittavaa, mutta se koskettaa keskeisiä julkisten palvelujen järjestäjiä eli kuntia, TE-hallintoa ja Kelaa. Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua on aiheellista tutkia juuri nyt, sillä työttömille työnhakijoille suunnattu monialainen palvelutoiminta muotoutunee jälleen uudestaan tulevissa palvelujärjestelmän uudistuksissa.

Neljänneksi työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu on kiintoisa tutkimuskohde siksi, että sen avulla voidaan tarkastella palvelujen yhteensovittamista ja aktivointipolitiikan toimeenpanoa asiakasyhteistyön ja sen johtamisen haasteina. Lipskyn (1980) *Street-level bureaucracy* -tutkimus teki tunnetuksi näkökohdan, että julkisissa organisaatioissa asiakkaita välittömästi katutasolla kohtaavat työntekijät vaikuttavat johdon ja päätöksentekijöiden ohella valittujen politiikkatavoitteiden muotoutumiseen. Organisaation katutaso on keskeinen vuorovaikutuksen areena, jossa politiikkatavoitteita ja muutoshankkeita edistetään, muokataan ja toteutetaan. Hyvinvointivaltion toimijat johtajista asiakastyötä tekeviin tulkitsevat työssään virallisia politiikkatavoitteita ja pyrkivät parhaansa mukaan saavuttamaan niitä. He eivät ole vain toimintapolitiikkojen toimeenpanijoita, vaan myös niiden välittäjiä. Työssään he tulevat muovanneeksi virallista politiikkaa omintakeisiksi palvelukäytännöiksi. Palvelujen organisointi ja tarjoaminen edellyttävät sekä johdolta että työntekijöiltä harkintavallan käyttöä. Katutason organisaatioiden palvelutarjontaa hankaloittaa se, että toiminnan tavoitteet voivat olla epäselviä tai ristiriitaisia. Organisaatioiden voimavarat, johtaminen, työn organisointi, perinteet, yhteistyötahot

ja muut tekijät määrittelevät lainsäädännön ohella sitä, miten työntekijät tulkitsevat toimintapolitiikkaa ja miten he käyttävät yksilöllistä harkintaa asiakkaiden tilanteissa. (Evans 2010; Brodtkin ja Marston 2013; Kallio-maa-Puha ym. 2014; van Berkel ym. 2017; Caswell ym. 2017.)

Viidenneksi työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu on tärkeä tutkimuskohde siksi, että tämän palvelun asiakkaat elävät usein haavoittuvissa elämäntilanteissa ja tarvitsevat useita palveluja. TYP-palvelun tulisi olla tarkoituksenmukaista ja mielekästä pitkään työttömän olleen asiakkaan aseman, oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta. Asiakkaiden ja työntekijöiden katutason kohtaamisissa saatetaan sekä rakentaa että murentaa luottamusta palvelujärjestelmään (Rothstein ja Stolle 2007). Asiakasyhteistyön perusta on jännitteinen, sillä työttömät työnhakijat eivät hakeudu itse TYP-palveluun vaan heidät ohjataan sinne laissa määriteltujen kriteerien perusteella. Asiakkuus ei ole vapaaehtoista, ja työtön on velvollinen osallistumaan monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen, toteuttamaan suunnitelmaa sekä osallistumaan siinä sovittuihin palveluihin.

Julkaisun lähtökohdat ja tavoitteet

Tarkastelemme tässä artikkelikokoelmassa työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua kolmesta erilaisesta näkökulmasta. Ensinnäkin analysoimme TYP-lakiuudistuksen aikaansaamaa muutosta pitkään työttöminä olleiden ihmisten palveluissa. Toiseksi selvittelemme työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johtamisen kysymyksiä. Kolmanneksi paneudumme monialaisen yhteispalvelun toimeenpanoon katutason asiakasyhteistyössä.

Kirjoittajien pyrkimyksenä on tarkastella TYP-lakiuudistusta, toiminnan johtamista ja asiakasyhteistyötä asiakaslähtöisen palvelutarjonnan mahdollisuuksien ja esteiden selvittämiseksi. Emme ole kuitenkaan koonneet tietoa suoraan palvelun asiakkailta. Tutkimusaineistojen hankinta kohdentui sen sijaan monialaisen yhteispalvelun johtajien, johtoryhmien jäsenten sekä työntekijöiden näkemyksiin.

Olemme tarkastelleet tutkimuskohdetta eli työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua monimenetelmällisesti painottaen kuitenkin laadullista tutkimusotetta. 1990-luvulta alkaen yhteiskunta- ja käyttäytymistieteissä yleistyneellä monimenetelmällisellä tutkimusotteella (*mixed methods*) tarkoitetaan pragmatismista virikkeitä saanutta lähestymistapaa, jossa hyödynnetään samassa tutkimushankkeessa useita erilaisia laadullisia ja määrällisiä menetelmiä. Erilaisten menetelmien käyttö selvitetään tällöin tutkimusasetelmassa. Lähestymistapaa on luonnehdittu

myös monistrategiseksi (*multi-strategy*), sillä kyse ei ole vain erilaisten tutkimusmenetelmien vaan myös erilaisten tutkimusotteiden yhdistämisestä. Tavoitteena on lisätä tutkimustulosten luotettavuutta ja saada aikaan mahdollisimman kattava kuvaus tutkimuskohteesta verrattuna siihen, että käytettäisiin vain yhtä tutkimusaineistoa. (Esim. Johnson ym. 2007; Tashakkori ja Teddie 2010; Robson ja McCartan 2017.)

Olemme koonneet useita laadullisia haastatteluaineistoja, joiden analyysin menetelmänä olemme hyödyntäneet sisällönanalyysiä eri muodoissaan. Lisäksi olemme hankkineet tietoa sähköisin kyselyin ja hyödyntäneet tilastoja ja rekistereitä sekä TYP-toimintaan liittyviä poliittis-hallinnollisia asiakirjoja. Eri osatutkimusten menetelmälliset ratkaisut sekä niiden perustelut ja rajoitukset esitellään tarkemmin kunkin artikkelin yhteydessä. Artikkeleiden tutkimusaineistot on esitelty taulukossa (s. 20).

Noudatimme osatutkimuksissa Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeita sekä tietosuojaa koskevia säädöksiä. Keskeisiä tutkimustyön periaatteita olivat tutkittavan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, vahingoittamisen välttäminen sekä yksityisyys ja tietosuoja. Kyselyihin ja haastatteluihin osallistuminen oli vapaaehtoista. Havaitsimme iloksemme, että asiantuntijat osallistuivat niihin mielellään. Olemme myös informoineet tutkimukseen osallistuneita eri vaiheissa tutkimusten aiheista ja tavoitteista, aineistonhankinnasta ja sen edellyttämästä työajasta, aineistojen käytötarkoituksista ja säilytyksestä, hankkeiden aikatauluista sekä tutkijoiden yhteystiedoista. Lähtökohtana oli myös, etteivät haastatellut asiantuntijat tule tunnistetuiksi julkaisuissa. Tarvittavia tutkimuslupia haettiin yhteensä 22 kappaletta Kelasta, TE-hallinnosta sekä kunnista. Kaikki tahot suhtautuivat tutkimukseen myönteisesti, ja tutkimusluvat saatiin ripeästi vuodenvaihteessa 2016–2017. Kaikki haastatellut työntekijät ovat suostuneet osallistumaan tutkimukseen.

Tarkoituksena on, että kukin tutkimusartikkeli on luettavissa omana itsenäisenä kokonaisuutenaan. Siten emme ole voineet välttää esimerkiksi joidenkin TYP-lain keskeisten asiakohtien toistoa eri artikkeleissa. Eri artikkelit tuovat esille keskenään samankaltaisia havaintoja niiden erilaisista tutkimuskohteista, maantieteellisistä alueista, lähestymistavoista ja aineistoista riippumatta. TYP-toiminnan käsitteet elävät ja muuttuvat, ja olemme pyrkineet käyttämään käsitteitä eri artikkeleissa mahdollisimman yhdenmukaisesti. Käytämme edelleen TYP-lyhennettä, joka säilyi kielenkäytössä myös vuonna 2014 säädetyin lain jälkeen. Siten puhumme esimerkiksi TYP-laista, TYP-verkostosta, TYP-palvelusta tai TYP-toiminnasta.

Julkaisun sisältö

Tämän julkaisun ensimmäinen osio keskittyy työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarkasteluun työttömille henkilöille tarjottavien palvelujen uudistuksena. Osion ensimmäisessä artikkelissa **Marketta Rajavaara, Peppi Saikku** ja **Ullamaija Seppälä** analysoivat siirtymää työvoiman palvelukeskuksista työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun sekä jäsentävät toteutunutta TYP-lakiuudistusta vastuullisuuden (*accountability*) ja sen muutosten näkökulmasta. Tutkimusaineistona ovat Uudenmaan alueella työskentelevien TYP-johtajien haastattelut. Lisäksi artikkelissa hyödynnetään monialaiseen yhteispalveluun liittyviä poliittis-hallinnollisia asiakirjoja. Aineisto on analysoitu teorialähtöisesti artikkelissa esiteltyjä vastuullisuuden näkökulmia hyödyntäen.

Tämän artikkelin jälkeen **Peppi Saikku, Marketta Rajavaara, Maria Valaste** ja **Ullamaija Seppälä** tarkastelevat Uudenmaan alueen TYP-asiakaskuntaa ja toiminnassa työskentelevien näkemyksiä palvelun toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Uudenmaan TYP-verkostoihin sisältyy kolme suurten kaupunkien verkostoa pääkaupunkiseudulla sekä kolme pienten kuntien yhteistä verkostoa. Artikkelissa vertaillaan Uudenmaan TYP-verkostoja muun maan TYP-verkostoihin tilastojen avulla sekä Uudenmaan verkostoja toisiinsa työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen ja työntekijöille suunnatun e-lomakekyselyn tulosten avulla.

Toinen osio pureutuu monialaisen yhteispalvelun johtamisen kysymyksiin kahden artikkelin avulla. **Jaakko Harkko, Anne Määttä** ja **Maija Kalm-Akubardia** tarkastelevat TYP-verkostojen johtajille suunnatun kyselyn ja syventävien teemahaastatteluiden analyysin perusteella sitä, miten TYP-verkostojen johtajat koordinoivat palvelutoimintaa ja sitouttavat toimintaa osaksi paikallista työllisyydenhoitoa. Tarkasteltaviksi tulevat asiakkaan ohjautuminen, henkilöstön osaaminen ja verkoston toimijoiden vastuut.

Anne Määttä, Jaakko Harkko ja **Maija Kalm-Akubardian** tutkimuskohde on TYP-johtamisjärjestelmä. Johtamista tarkastellaan hierarkkisen, verkostomaisen ja yhteensovittavan johtamisen viitekehysten avulla, ja artikkelissa selvitetään erityisesti yhteensovittavan johtamisen mahdollisuuksia. Artikkelin tutkimusaineistona ovat TYP-johtajien ja johtoryhmien haastattelut, ja aineiston analyysimenetelmä on teorialähtöinen sisällönanalyysi.

Kolmas osio keskittyy monialaisen yhteispalvelun toimeenpanoon katutason asiakasyhteistyössä, ja se sisältää kolme artikkelia. **Riitta-Liisa Kokko** paneutuu sopimuksellisuuden ilmenemiseen TYP-asiakkaan palveluprosessissa ja työllistymisen suunnittelussa. Tutkimusaineistona ovat Uudenmaan TYP-verkostojen työntekijöiden teemahaastattelut ja työn-

tekijöille suunnatun e-lomakekyselyn avovastaukset. Työllistymissuunnittelua tarkastellaan sopimuksellisuuden piirteiden avulla, joita ovat sopimuksen prosessiluonne, luottamus, kommunikatiivisuus ja oikeudenmukaisuus. Aineiston analyysimenetelmänä käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia.

Laura Tarkiainen ja **Eveliina Heino** analysoivat, miten työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa työskentelevät Kelan, TE-toimiston ja kunnan työntekijät jäsentävät monialaista asiakasyhteistyötä. Palveluiden yhteensovittamisen mahdollisuuksia ja esteitä analysoidaan kolmen ydinteen – asiakasyhteistyön tavoitteen, työnjaon ja johtamisen – näkökulmista. Artikkelin aineistona ovat Uudenmaan TYP-verkostoissa työskenteleville työntekijöille kohdennetun e-lomakekyselyn avovastaukset sekä puhelimitse toteutetut teemahaastattelut.

Eveliina Heino ja **Laura Tarkiainen** jäsentävät työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa toimivien Kelan TYP-työkykyneuvojien tapoja kuvata ja kehystää työtään. Puhelimitse toteutetut teemahaastattelut on analysoitu sisällönanalyysia ja kehysanalyyttistä lukutapaa hyödyntäen.

Viimeisessä artikkelissa kootaan artikkeleiden päätulokset. Niiden perusteella esitämme yhteiset johtopäätökset ja ehdotuksia työttömien palvelujen kehittämiseksi. Julkaisun toimittajat ja kirjoittajat toivovat artikkeleiden tarjoavan hyödyllisiä näkökohtia pitkään työttöminä olleiden henkilöiden palvelujen asiakaslähtöiseen järjestämiseen.

Lähteet

Alho L. Polun tekijät. Selvitys työvoiman palvelukeskusten toiminnasta, tuloksista ja kehittämiskohteista Uudellamaalla. Helsinki: Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Raportteja 108, 2014.

van Berkel R, Caswell D, Kupka P, Larsen F, toim. Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed. New York, NY: Routledge, 2017: 1–11.

Brodin E, Marston G. Work and the welfare state. Street-level organizations and welfare politics. Washington, DC: Georgetown University Press, 2013.

Carter E, Whitworth A. Work activation regimes and well-being of unemployed people. Rhetoric, risk and reality of quasi-marketization in the UK Work Programme. Social Policy & Administration 2017; 51 (5): 786–816.

Caswell D, Kupka P, Larsen F, van Berkel R. The frontline delivery of welfare-to-work in context. Julkaisussa: van Berkel R, Caswell D, Kupka P, Larsen F, toim. Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed. New York, NY: Routledge, 2017: 1–11.

Eichhorst W, Konle-Seidl R. Contingent convergence. A comparative analysis of activation policies. Bonn: Institute for the Study of Labor IZA, Discussion Paper 3905, 2008.

European Commission. Active inclusion. Brussels: European Commission, 2016. Saatavissa: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en>>. Viitattu 28.2.2018.

Evans T. Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy. Burlington, VT: Ashgate, 2010.

Hallituksen esitykset:

HE 183/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 57/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta.

HE 124/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 93/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta.

Heponiemi T, Wahlström M, Elovainio M, Sinervo T, Aalto A-M, Keskimäki I. Katsaus työttömyyden ja terveyden väliin yhteyksiin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 14, 2018.

Johnson RB, Onwuegbuzie AJ, Turner L. Toward a definition of Mixed Methods Research. Journal of Mixed Methods Research 2007; 1 (2): 112–133.

Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M. Harkitusti sosiaaliturvaa. Harkintavalta tutkimuskohteena. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M, toim. Harkittua? Avauksia harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 8–18.

Kalm-Akubardia M, Määttä A, Harkko J. Johtajien kokemuksia monialaisten verkostojen johtamisesta ja toimivallasta työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa. Julkaisussa: Katisko M, Keskitalo E, Malkavaara M, Määttä A, Suikkala A, Vesterinen O, toim. Alueellisuus, paikallisuus ja globaalit mahdollisuudet. Diakonia-ammattikorkeakoulun TKI-toiminnan vuosikirja 3. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, Diak Työelämä 14, 2018: 145–162.

Kela. Joka kymmenes työtön aktivoitui, kun aktiivimalli leikkasi etuutta. Helsinki: Kela. Saatavissa: <https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/joka-kymmenes-tyoton-aktivoitui-kun-aktiivimalli-leikkasi-etuutta>. Julkaistu 14.8.2018. Viitattu 15.8.2018.

Kerätär R. Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Oulu: Oulun yliopisto, Acta Universitatis Ouluensis D 1340, 2016.

Keskitalo E. Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 177, 2008.

Keskitalo E, Karjalainen V. Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? Julkaisussa: Karjalainen V, Keskitalo E. Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013: 7–19.

Kokko R-L. Asiakaslähtöisyys tavoitteena työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa. Janus 2018; 26 (2): 123–139.

Kokko R-L, Nenonen T, Martelin T, Koskinen S, toim. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 18, 2013.

Kuntaliitto. Kysely TYP-johtajille työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun perustietojen keräämiseksi sekä kehittämistyön tueksi. Tulokset. Helsinki: Kuntaliitto, 2016. Julkaisematon.

Lait:

L 566/2005. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusraaetuuksista.

L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

Lindsay C, McQuaid R, Dutton M. New approaches to employability in the UK. Combining 'human capital development' and 'work first' strategies. Journal of Social Policy 2007; 36 (4): 539–560.

Lipsky M. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

Lødemel I, Moreira A, toim. Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Mannila S. Työhistoria ja syrjäytyminen. Vaikeasti työllistyvien terveysongelmaisten elämäntilasta. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Tutkimuksia 41, 1993.

McQuaid RW, Lindsay C. The concept of employability. Urban Studies 2005; 42 (2): 197–219.

Minas R. The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. International Social Security Review 2016; 69 (3–4): 85–107.

OECD. OECD Employment Outlook 2017. Paris: OECD, 2017.

Pensola T, Järvikoski A, Järvisalo J. Työttömyyden ja muiden syrjäytymisriskien yhteys työkykyyn. Julkaisussa: Gould R, Ilmarinen J, Järvisalo J, Koskinen S, toim. Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2006: 233–240.

Robson C, McCartan K. Real world research. Fourth edition. Chichester: Wiley, 2017.

Rothstein B, Stolle D. The quality of government and social capital. A theory of political institutions and generalized trust. Göteborg: Göteborg University, Working Paper Series 2, 2007.

Saikka P. Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistämisen edistämiseksi. Helsinki: Helsingin yliopisto, Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74, 2018.

Saikka P, Rajavaara M, Seppälä U. Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7, 2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41, 2017.

Tashakkori A, Teddie C. Sage handbook of mixed methods in social & behavioral research. Thousand Oaks, CA: Sage, 2010.

Tilastokeskus. Tammikuun työttömyysaste 8,8 prosenttia. Helsinki: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus, SVT, 2018. Saatavissa: <http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/2018/01/tyti_2018_01_2018-02-20_tie_001_fi.html>. Julkaistu 20.2.2018. Viitattu 1.3.2018.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työttömien työnhakijoiden määrä väheni tammikuussa. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, tiedote 20.2.2018. Saatavissa: <http://www.te-palvelut.fi/te/fi/nain_asioit_kanssamme/te_palvelut/ajankohtaista/2018-02-20-01/index.html>. Viitattu 1.3.2018.

Valtioneuvoston kanslia. Ratkaisujen Suomi. Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimitasuunnitelma vuosille 2017–2019. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Hallituksen julkaisusarja 5, 2017.

Yläfemba-blogi. TYP vertailutietoja työjaostosta. Turku: Varsinais-Suomen ELY-keskus. Saatavissa: <<http://www.ylafemmablogi.fi/2017/09/typ-vertailutietoja-tyojaostosta>>. Julkaistu 11.9.2017. Viitattu 14.2.2018.

Taulukko. Julkaisun artikkeleissa hyödynnetyt tutkimusaineistot.

Artikkeli	Tutkimusaineistot
Monialainen yhteispalvelu uudistuksena	
Rajavaara M, Saikku P, Seppälä U. Yhden luukun palvelusta verkostoksi – työllistymistä edistävän monialaisen yhteis- palvelun uudistus vastuulli- suuden näkökulmasta	<i>TYP-johtajien teemahaastattelut</i> Uudenmaan TYP-verkoston johtajat 6 haastattelua johtajien työpaikoilla tai Helsingin yliopiston työtilassa (huhti–toukokuu 2017) Kesto: 59 minuuttia – 1 tunti 12 minuuttia, yhteensä 6 tuntia 3 minuuttia Litteroidut sivut: 76 <i>TYP-toimintaan liittyvät asiakirjat</i> Lait, asetukset, hallituksen esitykset, ministeriöiden, Kuntaliiton ja Kelan ohjeet, kirjeet, sopimukset ja kannanotot
Saikku P, Rajavaara M, Valaste M, Seppälä U. Monialaisen yhteispalvelun alueelliset erot Uudellamaalla	<i>e-lomakekysely</i> Uudenmaan TYP-verkoston työntekijät kunnissa, TE-hallinnossa ja Kelassa (yhteensä 196) Linkki, tunnus ja salasana Helsingin yliopistosta 6.2.2017, muistutusviesti 15.2.2017, kyselyn päätös 27.3.2017 n = 95, vastausosuus 48,5 % <i>Vastanneiden taustatiedot</i> TYP-verkosto: Espoo, Kauniainen: 9 (9,5 %) Helsinki: 30 (31,5 %) Vantaa: 21 (22,1 %) Itä-Uusimaa: 8 (8,4 %) Keski-Uusimaa: 16 (16,8 %) Länsi-Uusimaa: 11 (11,6 %) Hallintokunta: Sosiaalipalvelut: 28 (29,5 %) Työllisyyspalvelut: 23 (24,2 %) Terveyspalvelut: 7 (7,4 %) TE-hallinto: 33 (34,7 %) Kela: 4 (4,2 %) Työkokemus TYP-toiminnassa: Aiempi TYP-toiminta: 62 (65,3 %) Alueella ei ollut aiemmin TYP-toimintaa: 9 (9,5 %) TYP-työpanos: Kokoaikaisesti: 70 (74,5 %) Osa-aikaisesti: 24 (25,5 %)

Taulukko jatkuu.

Jatkoa taulukkoon.

Artikkeli	Tutkimusaineistot
	<p><i>TEM:n URA-asiakastietojärjestelmän tilastot</i> Asiakasrakenne koko maassa vuoden 2016 aikana Asiakasrakenne TYP-verkostoittain 31.12.2016</p> <p><i>Valtakunnallisen TYP-työjaoston kokoama aineisto</i> Päättäneet asiakkuudet vuonna 2016</p>
Monialaisen yhteispalvelun johtaminen	
Harkko J, Määttä A, Kalm-Akubardia M. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johtaminen paikallisena koordinaationa	<p><i>Webropol-kysely</i> TYP-johtajat koko Suomessa (yhteensä 33). n = 28, vastausosuus 85 %</p> <p><i>TYP-johtajien teemahaastattelut</i> 6 haastattelua eri puolilta Suomea Litteroidut sivut: 147</p>
Määttä A, Harkko J, Kalm-Akubardia M. Monialaisen yhteispalvelun johtamisjärjestelmä ja yhteensovittavan johtamisen mahdollisuus	<p><i>TYP-johtajien teemahaastattelut</i> 6 haastattelua eri puolilta Suomea Litteroidut sivut: 147</p> <p><i>Fokusryhmähaastattelut</i> 2 haastattelua Litteroidut sivut: 28</p> <p><i>Johtoryhmien pöytäkirjat ja tausta-aineistot</i></p>
Katutason asiakasyhteistyö	
Kokko R-L. Työllistymissuunnittelun sopimuksellisia piirteitä monialaisessa yhteispalvelussa	<p><i>Teemahaastattelut</i> Uudenmaan TYP-verkostojen työntekijät kunnissa, TE-hallinnossa ja Kelassa 19 puhelimitse toteutettua haastattelua (joulukuu 2016 – tammikuu 2017) Kesto: 21 minuuttia – 1 tunti 18 minuuttia, yhteensä 13 tuntia 40 minuuttia Litteroidut sivut: 176</p> <p><i>e-lomakekyselyn avovastaukset</i> 24 tekstisivua (n = 95)</p>
Tarkiainen L, Heino E. Palveluiden yhteensovittamisen mahdollisuudet ja esteet katutason yhteistyössä	<p><i>Teemahaastattelut</i> Uudenmaan TYP-verkostojen työntekijät kunnissa, TE-hallinnossa ja Kelassa 19 puhelimitse toteutettua haastattelua (joulukuu 2016 – tammikuu 2017) Kesto: 21 minuuttia – 1 tunti 18 minuuttia, yhteensä 13 tuntia 40 minuuttia Litteroidut sivut: 176</p>

Taulukko jatkuu.

Jatkoa taulukkoon.

Artikkeli	Tutkimusaineistot
	<i>e-lomakekyselyn avovastaukset</i> 24 tekstisivua (n = 95)
Heino E, Tarkiainen L. Kelan TYP-työkykyneuvojen työn kehukset työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa	<i>Teemahaastattelut</i> Kelan TYP-työkykyneuvojat maan viidestä vakuutuspiiristä (yhteensä 42) 34 puhelimitse toteutettua haastattelua (joulukuu 2016 – tammikuu 2017) Kesto: 26 minuuttia – 1 tunti 18 minuuttia, yhteensä 26 tuntia 47 minuuttia Litteroidut sivut: 405

Monialainen yhteispalvelu uudistuksena

Marketta Rajavaara, Peppi Saikku ja Ullamaija Seppälä

Yhden luukun palvelusta verkostoksi

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun uudistus vastuullisuuden näkökulmasta

Johdanto

Uudistukset ovat arvaamattomia, sillä joskus ne toteutuvat ja toisinaan eivät. Toisinaan ne johtavat tavoiteltuihin tuloksiin, ja välillä tavoitteet jäävät saavuttamatta. Uudistukset ovat usein sisäisesti ristiriitaisia ja monipolvisia, ja ne voivat tuottaa myös ei-tarkoitettuja seurauksia. Toisaalta palvelujärjestelmä muuttuu ilman uudistamistakin. Uudistuspyrkimysten ja toteutuvien muutosten suhde on osoittautunut esimerkiksi terveystyöpolitiikassa ylen monimutkaiseksi. (Hacker 2004.)

Uudistuksia ei myöskään toteuteta puhtaalta pöydältä. Polkuriippuvuudella tarkoitetaan kehitystä, jossa aiemmat kehitysvaiheet vaikuttavat tuleviin valintamahdollisuuksiin. Polkuriippuvuus voi estää uudistusten toteutumisen, ja myönteisissä tilanteissa se voi mahdollistaa muutokset. (North 1990.) Uudistukset voivat toteutua useanlaisten mekanismien kautta. Kerrostaminen (*layering*) viittaa uudistuksiin, joissa tuodaan uusia aineksia entiseen institutionaaliseen ympäristöön. Muuntaminen (*conversion*) tarkoittaa muutosta, johon sisältyy uudenlaisia tavoitteita tai toimijoita, jotka muuttavat toimintaa ratkaisevasti. Ajelehtiminen (*policy drift*) ilmentää muutosta, joka toteutuu toimintaympäristön ja yhteiskuntataloudellisten edellytysten muuttuessa. Nämä muutoksen mekanismit saattavat kietoutua toisiinsa. (Hacker 2004; Thelen 2004.)

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014) syntyi useiden vaiheiden jälkeen. Pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten työllistymistä tukevien palvelukokonaisuuksien aikaansaaminen on ollut suomalaisessa työllisyys- ja hyvinvointipolitiikassa pitkään sekä tavoite että pulma. Useista yrityksistä huolimatta pitkään työttömänä olleiden palvelujen tarjoamisen vastuita on siirrelty järjestelmästä toiseen (Saikku ym. 2017; Saikku 2018).

Palvelujen yhteensovittamisen tavoite ilmeni ensin kuntoutuksessa. Laki kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyöstä (L 604/1991) velvoitti kunnat huolehtimaan siitä, että niiden alueella toimii kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyöryhmä. Sosiaalitoimiston, terveyskeskuksen, työvoimatoimiston, Kelan, mielenterveystoimiston ja päihdehuollon tuli tehdä yhteistyötä tilanteissa, joissa kuntoutusasiakkaan palvelutarpeisiin ei ollut

muutoin löydettävissä ratkaisua. Laki kumottiin vuonna 2003, ja uudistettu laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä (L 497/2003) tuli voimaan seuraavana vuonna. Se kumottiin vuoden 2015 alusta lukien, kun työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskeva laki tuli voimaan. Alueelliset ja paikalliset asiakasyhteistyöryhmät sekä valtakunnallinen kuntoutusasiain neuvottelukunta lopettivat toimintansa.

Työttömille tarkoitettuja palveluja alettiin sovittaa yhteen 1990-luvulla työllisyyden parantamiseksi ja rakennetyöttömyyden ratkaisemiseksi. Valtiollisen työllisyyspolitiikan eetos oli vaihtunut. Ansiotyötä ei nähty enää sosiaalisena oikeutena, vaan alettiin painottaa työmarkkinoiden toimivuutta sekä toimeentuloturvan ja palvelujen kannustavuutta työhön. Ansiotyötä oikeutena painottava lähestymistapa kohtasi huippunsa vuoden 1987 työllisyyslain työllistämismääräyksen yhteydessä. Se tuli voimaan asteittain kolmen vuoden aikana ja lakkautettiin vähän kerrallaan 1990-luvun alkuvuosina. Tästä jatkunut muutos on merkinnyt aiempaa rajatumpia sosiaalisia oikeuksia ja laajempia velvollisuuksia, toimeentuloturvan vastikkeellisuutta sekä tehostettua aktivointia. (Aho ja Arnkil 2008.)

Vuonna 1998 toteutetun työvoimapolitiittisen järjestelmän kokonaisuudistuksen tavoite oli työttömien työnhaun aktivointi ja työnhakuvalmiuksien vahvistaminen sekä työttömyysturvan kannustavuuden varmistaminen. Työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet täsmennettiin tässä uudistuksessa ensi kerran. Työnhakijoiden omatoimisuuden vahvistamiseksi palveluja tehostettiin määräaikaishaastatteluin ja työnhakusuunnitelmin. (Aho ja Arnkil 2008, 55.) Muutoksiin liittyi myös niin kutsutun eläkeputken vähittäinen purkaminen, ja ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämiseksi otettiin käyttöön yksilölliset palvelutarvearvioinnit (Rajavaara 2000).

Työvoimapalvelujen ja työmarkkinatuen uudistusten keskeinen tavoite 1990-luvulla oli valtion (työvoimahallinnon) ja kuntien (sosiaalitoimen) yhteisvastuun lisääminen työttömyyden hoidossa. Siirtyä kuntien sosiaalihuollon palvelujen suuntaan työttömien aktivoinnissa ilmeni esimerkiksi vuonna 2001 säädettyssä kuntoutuksen työtoiminnan laissa (L 189/2001). Pitkäaikaistyöttömien palvelujen uudistamisen kehys muuntui oleellisesti, kun työvoimapolitiittisten tavoitteiden rinnalle omaksuttiin sosiaalipoliittiset tavoitteet. Tämä merkitsi aktivointipolitiikan perusteluiden ja toimenpiteiden ilmaantumista työllisyys- ja hyvinvointipolitiikkaan.

Pitkäaikaistyöttömille suunnattu kuntien, työvoimatoimistojen ja Kelan yhteinen palvelutoiminta käynnistyi Paavo Lipposen II hallituksen aikana vuosina 2002–2003 toteutuneella yhteispalvelukokeilulla. Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma (Valtioneuvoston kanslia 2003) sisälsi poikkihallinnollisen työllisyysohjelman, jonka tavoite oli koota työvoiman

palvelukeskuksiin vaikeimmin työllistyvien palvelut. Työvoiman palvelukeskuksista haettiin ratkaisua rakenteellisen työttömyyteen, joka ei yleensä poistu suurenkaan työvoiman kysynnän myötä. (Aho ja Arnkil 2008, 57.) Sopimus pohjainen työvoiman palvelukeskustoiminta (TYP) toteutui vuodesta 2004 alkaen, kunnes laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta tuli voimaan.

Uudistuksissa kiinnitetään usein päähuomio hallinnollisiin vastuun- ja tehtävänsiirtoihin sekä rahoitukseen ja kustannusten jakoon eri tahojen kesken. Esimerkiksi vastuuta pitkäaikaistyöttömien työllistämisestä saatetaan siirtää toimijalta toiselle, kuten valtiolta kuntiin tai kunnista maakuntiin. Eri hallinnonalojen palvelujen järjestämistä vastuut ovatkin merkittäviä uudistamiskysymyksiä. Tämän artikkelin näkökulma on vastuullisuus, joka laajentaa tarkastelua edellä mainituista seikoista. Monisyiset vastuullisuuden kysymykset ajankohtaistuvat uudistusten yhteydessä, ja niihin on tarpeellista kiinnittää huomiota (Lægreid ja Christensen 2011; Byrkjeflot ym. 2013; Christensen ja Lægreid 2015). Vastuullisuus on moniselitteisempi asia kuin palvelujen järjestämistä vastuu tai kustannusvastuu.

Artikkelin tavoite on tarkastella siirtymää työvoiman palvelukeskuksista työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun. Kysymme, miten laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014) on muuttanut TYP-toimintaa erilaisten vastuullisuusnäkökohtien kannalta. Tutkimus kohdentuu Uudenmaan kuuteen TYP-verkoston. Tarkastelun painopiste on verkostoja yhdistävissä vastuullisuuden muutoksissa eikä niinkään eroissa. Tutkimusaineistona ovat Uudenmaan TYP-johtajien haastattelut. Lisäksi hyödynnämme TYP-toimintaan liittyviä poliittis-hallinnollisia asiakirjoja ja aihepiirin aiempaa tutkimusta.

Vastuullisuus verkostomaisessa palvelutoiminnassa

Vastuullisuuden tai tilivelvollisuuden (*accountability*) käsitteen avulla tarkastellaan nykyisin monenlaista toimintaa ja etenkin julkisen vallan vastuun kysymyksiä. Vastuullisuus ja tilivelvollisuus ymmärretään joskus synonyymeiksi, ja toisinaan niitä pidetään eri käsitteinä. Vastuullisuudesta käytetään englannin kielessä myös käsitettä ”responsibility”, mutta tämän käsitteen merkitykset Yhdysvalloissa ja Euroopassa vaihtelevat moraalisesta vastuullisuudesta hallinnolliseen vastuunkantoon (Mulgan 2000, 557). Suomenkielisissä julkaisuissa ”accountability” käännetään sekä tilivelvollisuudeksi että vastuullisuudeksi. Haluttaessa korostaa vastuullisuuden eettisiä ulottuvuuksia on vastuullisuuden käsite erityisen toimiva (Salminen 2016).

Vastuullisuuden käsite on lähtöisin kirjanpidosta, mutta sen sisältö on vähitellen laajentunut. Käsitteeseen liitetään joskus epämiellyttäviä valvonnan ja kontrollin mielikuvia. Kielteisten mielikuvien syy lieenee osin uudessa julkisjohtamisessa, joka on tuonut manageriaalisen tilivelvollisuuden kiinteäksi osaksi julkista johtamista (esim. Pollitt ja Bouckaert 2004; Viinamäki 2017). Vastuullisuus voidaan kuitenkin nähdä paljon monipuolisemmin, jonkinlaisena eettisenä herkkyytenä tai tavoiteltavana hyveenä. Se voidaan tulkita mekanismiksi, joka mahdollistaa ensiluokkaisen toiminnan erilaisissa organisaatioissa. Vastuullisuuteen liittyy halu toimia läpinäkyvästi, reilusti ja tasapuolisesti. Julkisen vallan yhteydessä vastuullisuus viittaa avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen eli siihen, että toiminta on kansalaisten suhteen julkista ja arvioitavissa olevaa. (Bovens ym. 2014.)

Vastuullisuus on yksilötasoisista sekä järjestelmä- tai organisaatiotasoisista. Yksilötasolla esimerkiksi terveydenhuollon työntekijä voidaan nähdä vastuullisena ammatillisesti, eettisesti, lakiin perustuen ja työsuhteeseen liittyen (Caulfield 2005, vrt. Savikko 2008). Järjestelmä- ja organisaatiotasolla vastuullisuus jaetaan vertikaaliseen ja horisontaaliseen vastuullisuuteen. Vertikaalisuus liittyy hierarkkisessa organisaatiossa toteutuvaan vastuullisuuteen. Horisontaalisuus ilmenee esimerkiksi siinä, miten asiakkaat, eturyhmät, media tai muut organisaatiot tekevät arvioita jonkin tahon toiminnasta (Schillemans 2011; Salminen 2016). Lisäksi erotetaan toisistaan prosessi- ja tulostuullisuus. Palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa prosessivastuullisuutta pidetään tärkeänä toimivien palvelukäytäntöjen kannalta. Tulostuullisuus varmistaa toiminnan tuloksia ja vaikutuksia. (Patil ym. 2014.)

Vastuullisuutta on kuvattu myös suhteena toimijan ja hänen fooruminsa välillä. Toimija on velvoitettu tekemään selkoa toimistaan ja perustelemaan niitä, foorumi voi esittää hänelle kysymyksiä tai arvioida häntä, ja toimijalle voi koitua tästä seurauksia. Ydinkysymys on se, kenelle toimija on vastuullinen. (Bovens 2007, 450.)

Tämän Bovensin tunnetun määritelmän perusteella voidaan puhua viidestä vastuullisuuden muodosta. Poliittinen vastuullisuus viittaa toimijan velvoitteisiin suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin, kuten hallitukseen, ministeriöihin ja paikallisiin päätöksentekotahoisiin. Lakiin perustuva vastuullisuus liittyy lakeihin, asetuksiin sekä niihin perustuviin ohjeisiin ja menettelyihin. Se on kaikkiaan lisääntynyt kansalaisten ja julkisten organisaatioiden suhteiden oikeudellistuesssa. Hallinnollinen vastuullisuus nivoutuu organisaation toimivaltasuhteisiin. Uuden julkisjohtamisen myötä se on muuntunut pääosin manageriaaliseksi vastuullisuudeksi, joka tarkoittaa tilintekoa toiminnan tuloksista. Ammatillinen vastuullisuus toteutuu suhteessa muihin ammattilaisiin ja asiantuntijoihin. Sosiaalinen tai

yhteiskuntavastuu liittyy kansalaisiin, asiakkaisiin ja muihin yhteiskunnan toimijoihin. (Bovens 2007; Byrkjeflot ym. 2013.)

Verkoston yhteinen palvelutarjonta voi olla oivallinen ratkaisu silloin, kun asiakkaiden palvelutarpeet ovat monimutkaisia ja pitkäkestoisia ja palveluntarjoajat ovat riippuvaisia toisistaan. Verkostomainen yhteispalvelu otetaan käyttöön, jotta palvelut kohdentuisivat asiakkaille oikea-aikaisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Tavoitteena on lisätä palvelujen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Verkostomainen palvelutoiminta sisältää kuitenkin paradoksin, sillä tulosvastuullisuuden on huomattu toteutuvan siinä kehnosti. Verkoston toimijoita on pulmallista vastuullistaa tuloksista, jotka syntyvät yhteistoiminnassa muiden tahojen kanssa. Verkoston tulosvastuullisuus voi tosin vaihdella riippuen siitä, kuinka tiukasti tai löyhästi rakennettuja verkostot ovat. (Klijn ja Koppenjan 2014; Minas 2016.)

Vastuullisuus ilmenee hieman eri tavoin verkstorakenteessa verrattuna perinteiseen hallintoon. Klijnin ja Koppenjanin (2014) mukaan verkostossa toimijoiden poliittinen vastuullisuus laajenee tavanmukaisesti horisontaalisesti. Verkoston on otettava sen vastuullisuuden foorumin, kuten ohjaus- tai johtoryhmän, eri edustajien odotukset huomioon toiminnassaan. Lakiin perustuva vastuullisuus ei useimmiten poikkea verkostossa siitä, millaista se olisi perinteisessä hallinto-organisaatiossa. Hallinnollinen vastuullisuus toteutuu verkostossakin siten, että johtaja ja työntekijät ovat vastuullisia tavoitteiden saavuttamisesta oman organisaationsa johdolle. Verkoston osapuolten kesken on yleensä sovittu joistakin yhteisistä tavoitteista, ja tästä kahdensuuntaisuudesta aiheutuu ristiriitoja. Tulosvastuullisuus saattaa jäädä epäselväksi, kuten jo edellä mainittiin. Ammatillinen vastuullisuus voi muovautua uudenaikaiseksi verkostotyöskentelyssä. Entisten ammatillisten ihanteiden ja normien rinnalle voi syntyä uusia tavoitteita ja työnormistoja. Vastuullisuus yhteiskuntaan nähden voi myös ilmetä uusin tavoin verkoston toiminnassa, josta useat erilaiset ihmisryhmät ja media voivat olla kiinnostuneita.

Tutkimusaineisto ja -menetelmä

Tämän artikkelin aineisto muodostuu kuudesta Uudenmaan TYP-verkoston johtamistehtävissä toimivien teemahaastattelusta. Toteutimme ne huhti-toukokuussa 2017 haastatteluina TYP-johtajien työpaikoilla, poikkeuksena Helsingin yliopiston työhuoneessa tehty yksi haastattelu. Keskustelun sujuvoittamiseksi johtajat saivat haastattelun teemat etukäteen sähköpostitse. Kysymykset koskivat seuraavia asioita: johtajan taustatiedot, arviot TYP-lain onnistuneisuudesta, uuteen toimintaan siirtyminen verkoston alueella, asiakaskriteerit, verkoston johtaminen, TE-hallinnon,

kuntien, Kelan ja yksityisten palveluntuottajien osuus toiminnassa, toiminnan vaikuttavuus sekä vaikeasti työllistyvien palvelut tulevaisuudessa.

Haastatteluihin osallistui seitsemän henkilöä. Yhdessä haastattelussa mukana oli myös entinen TYP-verkoston johtaja. Haastateltujen tehtävänimekkeet olivat palvelupäällikkö (kaksi henkilöä), palveluesimies, työllisyysasiantuntija, työllisyyspalveluiden päällikkö ja TYP-johtaja. Kaikki olivat ylemmän yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita. Espoossa ja Kauniaisissa, Helsingissä, Vantaalla sekä Itä- ja Länsi-Uudellamaalla johtaja työskenteli kaupungin työllisyyspalveluissa. Keski-Uudellamaalla johtajan toimipaikka oli aikuisten sosiaali- ja työllisyyspalveluissa. Helsingissä TYP-toiminta oli siirtynyt vuoden 2017 alussa sosiaali- ja terveydenhuollosta työllisyyspalveluihin.

TYP-johtajien työllisyys- ja hyvinvointipolitiikan asiantuntemus sekä yhteistyöhakuisuus näkyi haastattelutilanteissa. Haastatellut kertoivat Uudenmaan TYP-johtajien verkoston olevan heille keskeinen keskustelun ja keskinäisen tuen foorumi. Haastateltujen näkemykset vaikuttivatkin samansuuntaisilta, vaikka puolet TYP-johtajista oli vastuussa suurten kaupunkien TYP-verkostoista (Espoo ja Kauniainen, Helsinki ja Vantaa) ja puolet useiden kuntien muodostamista TYP-verkostosta (Itä-Uusimaa, Keski-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa). Teemahaastattelut olivat kestoltaan noin tunnin mittaisia.

Bovensin (2007) jäsenyyden vastuullisuuden muodoista osoittautui toimivaksi lähtökohdaksi litteroidun haastatteluaineiston analyysissä. Luokittelimme teemahaastattelujen lausumat ja ajatuskokonaisuudet hänen esittämiinsä vastuullisuuden muotoihin nojautuen. Haastattelujen analyysitapa on luonnehdittavissa teorialähtöiseksi sisällönanalyysiksi. Siinä luokittelu perustuu aiempaan teoriaan tai käsitejärjestelmään. Tästä muodostetaan analyysirunko, joka ohjaa aineiston jäsentämistä. (Tuomi ja Sarajarvi 2009, 96–98.) Analyysin luotettavuuden varmistamiseksi oli hyödyksi, että haastattelut oli toteutettu yhdenmukaisesti ja niiden pieni määrä mahdollisti yksityiskohtaisen tarkastelun.

Tulosten yleistettävyyden kannalta Uusimaa poikkeaa muusta Suomesta väestön määrän, elinkeino- ja kaupunkirakenteen sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan suhteen. Päätelemme kuitenkin samankaltaisten vastuullisuuden ilmiöiden esiintyvän myös laajemmin TYP-toiminnassa. Haastattelusitaatteja käyttäessämme olemme poistaneet niistä TYP-verkostojen, kuntien ja toimipisteiden nimet sekä vastausten harkintaan liittyneitä väli- ja täytesanoja.

TYP-verkostot vastuullisuuden muutoksissa

Poliittinen vastuullisuus

Työvoiman palvelukeskukset perustettiin lähinnä kasvukeskuksiin ja kaupunkeihin. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman (Valtioneuvoston kanslia 2011) mukaisesti työvoiman palvelukeskusten toimintamalli laajennettiin koko maahan työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskevan lain (L 1369/2014) perusteella. Uudistuksen tavoite oli varmistaa pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palvelujen saatavuus koko maassa ja parantaa työttömien yhdenvertaisuutta heidän asuinpaikastaan riippumatta.

Hallituksen esitys sisälsi muitakin tavoitteita: vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä, nostaa työllistymisastetta, pidentää työuria, turvata tulevaisuuden työvoimatarpeita, alentaa pitkällä aikavälillä työttömyydestä aiheutuvia kokonaismenoja, tehostaa nykyisen palvelujärjestelmän toimivuutta, selkeyttää valtion ja kunnan työnjakoa, parantaa kunta-valtio-yhteistyötä sekä lisätä kuntien vaikutusmahdollisuuksia pitkään työttömänä olleiden työllistymisen edistämisessä. (HE 183/2014 vp, 28.)

Kaksi viimeistä tavoitetta painottivat kuntien vastuun lisäämistä. Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla haluttiin varmistaa se, että kunnat pystyisivät aiempaa paremmin vaikuttamaan palvelujen tarjoamiseen niille työttömille, joiden työmarkkinatuesta ne maksavat osan. Jo työvoiman palvelukeskus -toimintamallin syntyyn 2000-luvulla vaikutti pyrkimys uudistaa valtion ja kuntien vastuunjako työttömyyden hoidossa (HE 183/2014 vp).

Uuden palvelun perustamisen lähtökohta oli, että työ- ja elinkeinohallinto, kunta ja Kela toimivat yhteistyössä omien toimivaltuuksiensa mukaisesti (HE 183/2014 vp, 29). Nämä toimivaltuudet eivät pelkästään määritä TYP-verkostossa työskentelevien vastuullisuutta, vaan verkostoille perustettiin omat vastuullisuuden foorumit: valtakunnallinen monialaisen yhteispalvelun ohjausryhmä ja työjaosto sekä paikalliset johtoryhmät. Työ- ja elinkeinoministeriön maaliskuussa 2015 kolmeksi vuodeksi nimeämä valtakunnallinen ohjausryhmä asettaa valtakunnalliset tavoitteet monialaiselle yhteispalvelulle, seuraa ja arvioi yhteispalvelun toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista sekä ohjaa sen kehittämistä. Lisäksi se käsittelee työ- ja elinkeinoministeriön esityksen määrärahojen osoittamisesta monialaiseen yhteispalveluun. Työjaoston tehtävänä on asioiden valmistelu ja toimeenpano. Ohjausryhmässä ja työjaostossa ovat mukana työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Kelan sekä Suomen Kuntaliiton edustajat. Paikalliset monialaisen yhteispalvelun johtoryhmät asettaa työ- ja elinkeinotoimisto. (L 1369/2014, 7 §; A 1377/2014, 2 §; TEM010:00/2015.)

TYP-johtajien mielestä monialaisen yhteispalvelun valtakunnallinen ohjaus on ollut vähäistä, ja he olisivat odottaneet uuden toiminnan käynnistämiseen enemmän tukea. Johtajien arvion mukaan etenkin Kuntaliitto, Yläfemma-hanke ja Kela ovat edistäneet lakiuudistuksesta aiheutunutta muutosta valtakunnallisesti. Uudenmaan TYP-johtajien keskinäinen yhteistyö on myös kiinteyttänyt toimintaa. Valtakunnallisesti yhtenäisen toiminta ei ole kuitenkaan ollut mahdollista, vaan verkostot ovat kehittäneet paikallisia yhteistyömuotojaan.

”Yhteistyö olisi ollut helpompaa, mikäli valtakunnallinen ohjausryhmä olisi tehokkaammin ohjannut ja koordinoanut tätä toimintaa. Et kyllähän tuki on nyt ollut Kuntaliiton puolelta. Yläfemma-hanke on tosin jonkin verran koordinoanut tätä toimintaa. Muuten me ollaan sitten itse TYP-johtajat koordinoineet tätä.” (H4)

”Ajattelin, et se mikä kuntakokeilulla oli se rakenne, valtakunnallinen ohjausryhmän tuki ja se verkoston toiminta ja muu, niin se ois vienyt tätä ihan huikeasti eteenpäin. – Kela tuki sitä muutosta hyvin, koska siellä se muutos oli projektoitu ja siellä siitä vastattiin ja seurattiin, niin se antoi sellaista selkärankaa muille toimijoille.” (H5)

Uudistusten ristivedossa TYP-toiminta ei ole ollut kansallisesti kovin näkyvää, vaan maakunta-, sote-, valinnanvapaus- ja kasvupalvelu-uudistukset ovat vieneet valmistelijoiden, päätöksentekijöiden ja median huomion. Paikallisesti TYP-lain toimeenpano on voinut jäädä kuntien työllisyyskokeilujen jalkoihin. Vuosina 2012–2015 toteutetussa kuntakokeilussa onnistuttiin tukemaan kuntien lakisääteisten tehtävien toimeenpanoa ja luomaan uudenlaisia asiakaslähtöisiä palveluprosesseja (Arnkil ym. 2015; Kuntaliitto 2016b; HE 51/2017). Kuntakokeiluja jatkettiin alueellisina työllisyyskokeiluina vuodesta 2017, mutta sittemmin niiden tarve on kyseenalaistettu maakuntien ja kuntien vastuuta koskevien poliittisten päätösten keskeneräisyyden vuoksi (Reina 2018; Helsingin Sanomat 19.2.2018).

Lakiin perustuva vastuullisuus

Työvoiman palvelukeskusten toiminta perustui valtakunnallisiin tavoitteisiin, ohjeisiin, asiakaskriteereihin ja linjauksiin. Työministeriö, myöhemmin työ- ja elinkeinoministeriö, antoi ohjeistoja yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Kuntaliiton ja Kelan kanssa ainakin vuosina 2004,

2007 ja 2010 (Työ- ja elinkeinoministeriö ym. 2010). Työvoiman palvelukeskuksiin verrattuna TYP-verkoston vastuullisuus korostuu muodollisesti, kun toiminnasta on säädetty lailla ja asetuksella. Verkostoista tehdyt sopimukset ovat myös edelleen keskeisiä. Niihin on kirjattu sopijapuolet (kunnat, TE-toimisto ja Kela), toimialue, toimipisteet ja muu yhteispalvelu, toimintaan osoitettava henkilöstö, tarjottavat palvelut, johtoryhmä ja johtaja sekä sopijapuolten osallistuminen kustannuksiin.

TYP-lain 1 § sisältää monialaisen yhteispalvelun tavoitteen: edistää työtömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Lisäksi lakiin on kirjattu asiakaskriteerit, kartoitusjakso, monialaisen työllistymissuunnitelman laatiminen, seuranta ja tarkistaminen, työllistymissuunnitelmaan liittyvät velvollisuudet sekä palvelun päättymisen. (L 1369/2014.) TYP-johtajien mielestä laki tarjoaa yleiset kehykset toiminnalle.

”Lakihan on tietysti kaikessa lyhykäisyydessään hyvin ytimekäs, mutta toisaalta sisällöllisesti hyvinkin löyhä. Semmoinen toimintaa ohjaava ja TYP-johtajan mandaattia jollakin tavalla korostava.” (H4)

”Kyllähän tää laki on hirveän väljä. Eihän se anna sellaisia raameja siihen toimintaan. Jokainen kunta sit tulkitsee ja TE-toimisto alueesta riippuen.” (H7)

Lain 2 § kirjaa kriteerit palveluun tuleville asiakkaille. Sen mukaan TE-toimisto, kunta tai Kela arvioi, onko työttömällä monialaisen yhteispalvelun tarve, kun työtön on 1) saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella, 2) täyttänyt 25 vuotta ja ollut työtön yhtäjaksoisesti 12 kuukautta tai 3) alle 25-vuotias ja ollut työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta. Asiakkaaksi tulo tapahtuu palvelujärjestelmän sisäisin ohjauksin, vaikkei omaehtoisesti TYP-palveluun tulevaa asiakasta yleensä käännytetä. Asiakkaat tulevat TYP-palveluun TE-hallinnosta tai harvemmin kuntien aikuissosiaalityöstä.

”Me ollaan tehty tää mahdollisimman helpoksi lähettävälle taholle. Me otetaan sieltä URAsta ne asiakkaat, jotka on täpätty moniammatilliseen palveluun. Viikoittain tyhjennetään URA-listaa. Ja sitten sotesta otetaan asiakastietojärjestelmän yhteydenottonäytön kautta. Sitten kun ne otetaan sieltä järjestelmästä ulos, meidän työhallinnon asiantuntija tarkistaa, et kriteerit täyttyy.” (H6)

TYP-johtajien mukaan asiakaskriteerit ovat selkeät työttömyyden kes-
ton osalta, ja kriteerejä myös noudatetaan. Työttömät työnhakijat päätyvät
tosin asiakkaiksi työttömyyden jo kestänyttä harmittavan pitkään. Nuorten
ja kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden kohdalla kriteerejä saatetaan
tulkita joustavasti.

”Asiakkaat tulevat meille pääsääntöisesti TE-toimiston puolelta.
Noin 98-prosenttisesti. Mutta sen verran on tehty poikkeus, että
koska kaupunkihan on määrittänyt kuntouttavan työtoiminnan
työllistymistä edistäväksi päätoimenpiteeksi, niin näin ollen ol-
laan viime vuoden puolella siirretty siihen malliin, että mikäli
esimerkiksi aikuissosiaalityössä katsottaisiin, että kuntouttava
työtoiminta olis hyvä palvelu asiakkaalle, niin heidät ohjataan
suoraan TYP-asiakkuuteen kriteereistä riippumatta. Vaikka kui-
tenkin totuus on se, että he hyvin usein täyttävät myös kriteerit.
Me katsotaan, että hän on monialaisen tuen tarpeessa, eli hän saa
meiltä kaiken tuen tästä.” (H4)

Sen sijaan saattaa olla epäselvää, mitä monialainen palvelutarve kun-
kin asiakkaan kohdalla tarkoittaa.

”Työttömyyden kesto on helppo, ja sen suhteen varmasti voi sa-
noa, että kaikki täyttää sen kyllä. Mutta sitten, jos ajattelee niitä
lakikriteereitä, niin palveluiden yhteensovittamisen tarve, mitä
se tarkoittaa? Siinä mielessä et jos sen arkikielelle kääntää, että
ihminen nyt tarvitsee jotain muutakin apua kuin siihen työllisty-
miseen. Mutta sitten se, että nimenomaan näiden ihmisten pitäisi
olla sinne työelämään suuntautuneita ja sen pitäisi olla tavallaan
fokuksessa kuitenkin. Niin se ei meillä toteudu.” (H3)

Asiakkaaksi tulo ei perustu vain lain kriteereihin vaan esimerkiksi
kuntien työllistämisasiivisuus sekä TE-hallinnon ja kuntien paikallinen
palvelutarjonta vaikuttavat tulkintoihin monialaisesta palvelutarpeesta.
Asiakkaiden palvelutarpeen tunnistamista hankaloittaa se, että TE-hallin-
non asiantuntijat eivät ole usein tavanneet heitä henkilökohtaisesti.

”Pikkukunnassa on yks ja sama virkailija, joka hoitaa sen asiak-
kaan, oli se TYP-asiakas tai tavallinen aktivointiasiakas, jolloin
miten hän tekee sen rajauksen siihen, et onko tämä nyt TYP-asia-
kas vai tavallinen asiakas. Hänhän tekee rajauksen sen mukaan,
miten hän helpoiten saa työhallinnon siihen mukaan.” (H3)

”Kun TE-puolen ongelmana on se, että kun niitä asiakkaita ei oo tavattu. Ymmärrän sen TE-asiantuntijan pulman siinä, että työtömyys on pitkittynyt, mutta mistä voidaan tietää, oisko se ollut autettavissa TE-toimiston palveluilla jos niitä ei oo tarjottu.” (H5)

Lain voimaantulo merkitsi TYP-palvelun asiakasmäärien kasvua koko maassa. Hallituksen esityksessä arvioitiin monialaista yhteispalvelua tarvitsevien asiakkaiden enimmäismäärän olevan lain voimaan tullessa 40 000–50 000 henkilöä, kun työvoiman palvelukeskuksissa oli alle 30 000 asiakasta vuodessa (HE 183/2014, 37). Työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan vuonna 2016 koko maan TYP-verkostoissa oli vuoden mitaan yli 50 000 asiakasta.

Hallinnollinen vastuullisuus

Työvoiman palvelukeskuksissa johtajuus oli ratkaistu useimmiten yhteisjohtajuudella, ja toiminnan johtamisvastuun kantoivat kunnan sekä työ- ja elinkeinotoimiston nimeämät henkilöt yhdessä. Yhden johtajan malli oli myös käytössä, jolloin johtaja työskenteli tavallisimmin työhallinnossa. Kaikista 37:sta palvelukeskuksesta 25 toimi yhteisjohtajuuden periaatteella, ja yhden johtajan malli toteutui 12:ssa työvoiman palvelukeskuksessa. (HE 183/2014, 12; vrt. Arnkil ym. 2004; Karjalainen ja Saikku 2008, 204–205.) Työvoiman palvelukeskusten tukena olivat paikalliset johto- tai ohjausryhmät.

Monialaisen yhteispalvelun toimintamalliin siirryttäessä kuntien vastuu johtamisesta lisääntyi. Palvelusta vastaa asetuksen (A 1377/2014) 4 §:n perusteella johtava henkilö, jonka monialaisen yhteispalvelun johtoryhmään kuuluvat kunnat nimeävät. Hän huolehtii yhteispalvelun organisoinnista, tavoitteiden ja määrärahojen seurannasta, johtoryhmän asioiden valmistelusta ja esittelystä sekä yhteispalvelun yhteistyökäytäntöjen ja asiakasprosessien kehittämisestä.

Hallinnollisen vastuullisuuden kannalta toiminta on kuitenkin monimutkaista. TYP-johtajat vastaavat asioista, joiden suhteen heillä ei ole useimmiten päätöksenteko-oikeutta, eivätkä he toimi kaikkien TYP-työntekijöiden esimiehinä. TYP-palvelussa työskentelevien lähiesimiehiä TYP-johtajat pitävätkin keskeisinä neuvottelukumppaneina työssä onnistumisen kannalta. Johtajien mielestä kuntien, TE-hallinnon ja Kelan edustajista muodostuvat TYP-johtoryhmät ovat tukeneet mutta myös kyseenalaistaneet TYP-verkoston toimintaa. Myös oman organisaation johto on voinut joskus esittää toiminnan kannalta pulmallisia vaateita.

”Tein sitten aika yksinkertaisen kaavion siihen ensimmäiseen johtoryhmään siitä, että tässä on johtoryhmä, joka tekee päätökset. Tässä on meidän lähiesimiehet, sitten minä yhteistyössä tiiviisti sinne käytäntöön. Et siitä ei tuu kun sanomista, jos rupean ohittaa ne lähiesimiehet ja rupean oikein kunnolla johtaa sitä.” (H1)

”Kunta johtaa, mutta minkälaisella direktio-oikeudella? Miten voi olla vastuussa toiminnasta ja tuloksista ja sitten ei kuitenkaan saa määrätä? Ja toki se ei ois mikään ongelma, jos se johtoryhmä olis hyvin asian takana ja antais sen tarvittavan tuen, mutta nythän on ollut niin, että TYPistä käsin on jouduttu perustelemaan johtoryhmille, meillä ja monessa paikassa, että miksi tätä tehdään.” (H5)

Verkostomaisesta toimintatavasta huolimatta TYP-johtajat pyrkivät kantamaan manageriaalista vastuuta yhteistoiminnan tuloksista ja vai kutuksista. Tuloksellisuuden seuranta on kylläkin hankalaa, kun palvelu tuotetaan monihallintokuntaisesti eivätkä tietojärjestelmät tarjoa riittävää tietopohjaa.

”Valtakunnallisen ohjausryhmän työjaosto otti ensimmäisen puolivuoden tuloksia ja huomasi, et ei täällä päätä eikä häntää. Me oltais voitu se heille kertoa helmikuussa. Nyt sitä on jonkun verran paranneltu. Nyt kun otin viimeiset, niin näyttää siltä, että asiakasmäärät ja ohjaukset pitää paikkaansa.” (H1)

”Me seurataan koko ajan, mitä asiakkaalle tapahtuu työllistymisen näkökulmasta, et pääseekö johonkin toimenpiteeseen ja töihin. Me seurataan sitä ja kyllä mä raportoin niitä kaupunginhallitukselle ja TYP-johtoryhmässä käydään näitä tietoja läpi. Mutta kyllä sellainen tunne tulee, et ei tuolla kauheasti kiitosta siitä tule.” (H3)

TYP-verkostojen käytössä on vuonna 2006 työvoiman palvelukeskuksissa käyttöön otettu yhteinen TYPPI-asiakastietojärjestelmä (HE 183/2014 vp, 22). Lisäksi johtajat ovat saaneet tietoa TE-hallinnon URA-asiakastietojärjestelmästä. TYPPI-tietojärjestelmä ei ole johtajien mielestä toimiva, ja tietohallinnan kehittäminen on jäänyt muutoinkin puolitiehen. TYPPI-tietojärjestelmän korvaaminen uudella järjestelmällä tuotiin esiin TYP-laista säädettyä (HE 183/2014 vp, 23), mutta tämä ei ole toteutunut.

”TYPPI-järjestelmästä hyvin nopeasti sanottiin, et ei lähdetä sitä kehittämään vaikuttavuuden mittaamiseen. Se on näitä, et kuinka paljon meillä on ihmisiä TYP-palvelussa, kuinka suuri joukko heistä on aktivoivissa palveluissa ja kuinka paljon niitä siirtymiä tulee ja kuinka pitkiä ne palveluprosessit on. Tällaisia ne jotain kertoo.” (H5)

Seuranta painottuu asiakasmääriin, ja toiminnan tuloksia ja vaikutuksia koskeva tieto on vähäistä. Tuloksellisuutta selvitetään pääasiassa asiakkaiden työllistymistietojen avulla. Kelastoa sekä Työterveyslaitoksen kehittämää Kykyviisaria (2018) on myös hyödynnetty seurannan tukena. Joulukuussa 2016 antamissaan toiminnan linjauksissa valtakunnallinen TYP-ohjausryhmä ei asettanut TYP-verkostoille määrällisiä tai laadullisia tavoitteita vuodelle 2017. Ratkaisu perusteltiin seurantatiedon vähäisyydellä ja vertailukelvottomuudella. Ohjausryhmä toivoi kuitenkin paikallisten TYP-johtoryhmien antavan verkostoilleen vuodelle 2017 laadulliset, määrälliset tai molemmat tavoitteet. (TEM/234/00.04.01/2015.) Linjauksessa ei tosin täsmennetty sitä, mitä määrällisillä ja laadullisilla tavoitteilla tarkoitetaan.

Ammatillinen vastuullisuus

TYP-palvelussa työskentelee jotakuinkin samoja työntekijäryhmiä kuin aiemmin työvoiman palvelukeskuksissa eli TE-hallinnon asiantuntijoita, kuntien sosiaalityöntekijöitä ja terveydenhoitajia, Kelan työkykyneuvojia ja muita työntekijäryhmiä. Vuosina 2015 ja 2016 tehtyjen Uudenmaan kuuden TYP-sopimuksen perusteella eri hallinnonalat osoittivat Uudenmaan toimintaan henkilöstövoimavaroja yhteensä noin 178 henkilötyövuotta (kokoaikaiseksi muutettujen henkilöiden työpanos). Kuntien osuus oli tästä noin 110 henkilötyövuotta, TE-toimistojen 63 henkilötyövuotta ja Kelan 5,2 henkilötyövuotta.

Kuntaliiton kyselyn mukaan syksyllä 2016 koko maassa oli panostettu uuden lain mukaiseen TYP-toimintaan noin 717 henkilötyövuotta. Tästä kuntien osuus oli 64 prosenttia, TE-hallinnon 34 prosenttia ja Kelan 3 prosenttia. Edeltävään työvoiman palvelukeskustoimintaan verrattuna kuntien voimavarat olivat lisääntyneet noin 200 henkilötyövuodella. TE-hallinnon voimavarat eivät olleet lisääntyneet, mutta Kelan henkilötyövuodet olivat kaksikertaistuneet. Koko maassa TYP-työhön osallistui yhteensä 1 291 henkilöä, joista kokoaikaisesti TYP-työtä teki 467 henkilöä. (Kuntaliitto 2016a.) Näihin arvioihin sisältyy epävarmuutta, ja voimavarat lienevät muuttuneet toiminnan jatkuessa.

TYP-johtajien yhteinen huolenaihe olivat TE-toimistojen henkilöstövähennykset. Niitä oli voinut toteutua lyhyessä ajassa jopa kahteen otteeseen. Johtajat olivat huomanneet, että TE-toimistot tuottivat TYP-verkostojen asiakaspaineen mutta eivät olleet useinkaan riittävän sitoutuneita monialaiseen työskentelyyn. Myös TE-hallinnon kuntoutuksellisten palvelujen vähentyminen askarrutti johtajia.

”Meillä on mennyt ihan kivasti yhteistyö TE-toimiston kanssa verrattuna moneen paikkaan, mutta muita tulospaineita heille on tullut. Niin siellä ei oo sitouduttu tähän monialaisen työn tekemiseen eikä sitä ei enää nähdä heidän tehtävänä. – – On ollut vaikeaa sanoa sille TE-toimiston henkilöstölle, et miksi te olette täällä – miksi mä haluan, että te olette täällä. Jos sieltä tulee toinen johto ja linjaus, joka sanoo että ei oo tarpeellista.” (H5)

TYP-asiakkaille järjestetään mahdollisuus terveydenhoitajan tapaamiseen tai terveystarkastukseen. Tämä on tarpeen, sillä asiakkaat saattavat kärsiä hoitamattomista perussairauksista, kuten diabeteksestä, korkeasta verenpaineesta, tuki- ja liikuntaelinten sairauksista sekä mielenterveyden ongelmista. Joissakin Uudenmaan TYP-verkostoissa kaikki asiakkaat tapaavat terveydenhuollon ammattilaisen osana palveluprosessiaan. Yhteistyö perusterveydenhuollon kanssa toimii johtajien mielestä kohtuullisesti, vaikka useissa TYP-verkostoissa terveydenhoitajat työskentelevät vain osa-aikaisesti. Konsultaatio lääkäreiden kanssa on parhaimmillaan kahdensuuntaista, ja lääketieteen asiantuntemusta toivottaisiin lisää palvelun tehostamiseksi.

TYP-johtajat olivat tyytyväisiä Kelan lisääntyneeseen panokseen TYP-yhteistyössä, vaikkakin Kelan tehtävät ovat asiakasyhteistyössä melko suppeat. Johtajien mukaan Skype on osoittautunut hyödylliseksi työvälineeksi etenkin Kelan kanssa toimittaessa.

”Kelahan on tullut tässä näin vuoden sisään hyvin voimakkaasti sillä kuntoutuskärjellä enemmän koko ajan. Ja meidän terveysohjaajat tekevät läheistä yhteistyötä asiakasohjausryhmän kanssa, että saataisiin heitä Kelan kuntoutukseen. Toki silloin kun se on asiakkaalle paras palvelu siinä kohtaa. Mun mielestä se on lähtenyt aiempaa paremmin vetämään.” (H4)

Pääkaupunkiseudulla työntekijät työskentelevät edelleen pääosin halintokuntien yhteisissä toimipisteissä. Uudenmaan muissa verkostoissa työntekijät tekevät tavallisesti TYP-työtä kuntien omissa toimipisteissä

muun työn ohella. Aiempaan työvoiman palvelukeskustoimintaan osallistui Uudellamaalla 11 kuntaa, ja 15 kuntaa tuli vasta lain myötä mukaan TYP-toimintaan. Tämä vahvisti toiminnan verkostomaista luonnetta. Kuntaliiton kyselyn perusteella koko Suomen 33 TYP-verkostolla oli syksyllä 2016 yhteensä 256 toimipistettä. Näistä eri hallintokuntien yhteisiä toimipisteitä oli 44. (Kuntaliitto 2016a.)

Johtajat pitävät TYP-toiminnan tärkeimpänä voimavarana monialaisesta työstä innostuneita työntekijöitä. Työntekijöiden työhön sitoutumista on kuitenkin saattanut vähentää se, että monialaiseen yhteispalveluun siirtyminen on edellyttänyt yhteistyötapojen muutoksia. TYP-johtajien kokemusten perusteella muutos ei ollut kaikilta osin kivutonta.

”Siinä aika paljon revittiin rikki sen vanhat toimivat rakenteet. Tavallaan mun mielestä siinä ei olis tarvinnut paljon muuttaa juttuja. TE-hallinnon puolella haluttiin panna kaikki uusiksi. Se ei ehkä ollut lakiin liittyvä, vaan miten se ylätasolta ohjattiin. TEM antoi työhallinnolle mandaatin repiä toimintakäytännöt irti. Kauheasti puhuttiin, et pitää muuttaa toimintaa. Mä ainakin koin, että meidän sopimuksen mukaan oli ihan omissa puitteissa laadukasta ja hyvää. En oikein ymmärtänyt, miksi se piti kauheasti laittaa uusiksi. Toisaalta se jäi kaikki auki, mitä se uusi malli toi suhteessa vanhaan.” (H3)

Työvoiman palvelukeskusten ohje painotti sitä, että asiakasmäärän tulee mahdollistaa peruspalvelua syvempi palvelu, johon sisältyy intensiivinen ja asioita eteenpäin vievä prosessi (Työministeriö 2007). Työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa asiakasvirta määräytyy suuressa määrin asiakaskriteerien perusteella. Verkostojen johtoryhmät seuraavat asiakasmäärien ja asiakkaiden palvelutarpeiden muutoksia ja arvioivat niiden vaikutuksia henkilöstö- ja määrärahatarpeisiin. Tämä ei vaikuta riittävältä varmistukselta sille, että intensiivinen palvelu voi tarvittaessa toteutua. Jatkuva asiakaspaine on tuonut muutoksia työnteon ammatilliseen eetokseen.

”Piti luopua sellaisesta ajatuksesta, et pienelle joukolle integroivaisesti pitkiä palvelujaksoja. Ja tää herätti, kun kaikki on oppinut, et me tehdään pienelle joukolle laadukkaasti, itse valitaan, ketä tänne tulee ja asiakkaat valitsee silloin, kun he itse kokee sen hyödylliseksi. Jouduttiin paljosta luopumaan sen takia, että eihän se aika ja resurssit enää sen kaltaiseen työskentelyyn riittänyt tässä uudessa.” (H5)

Työvoiman palvelukeskuksissa moniammatillinen työskentely toteutui useimmiten työhallinnon virkailijan ja kunnan sosiaalityöntekijän parityöskentelynä (Karjalainen ja Saikku 2008, 227–228). Tällainen hallintorajat ylittävä työtapana oli tuolloin uusi. Siinä onnistumiseen vaikuttivat monet tekijät, kuten työntekijöiden toimiva vuorovaikutus, yhteisten tavoitteiden jakaminen ja vastuunkanto (Heinonen 2010). Parityöskentely on väistymässä monialaisessa yhteispalvelussa, vaikkei kaikissa Uudenmaan TYP-verkostoissa muutos ole yhtä ilmeinen.

Yhteiskuntavastuullisuus

Työvoiman palvelukeskuksen asiakkuus oli työttömälle henkilölle vapaaehtoista (HE 183/2014 vp, 13), mutta TYP-lain voimaantulon myötä siitä tuli asiakkaalle velvoittavaa. TYP-toiminnan yhteiskuntavastuullisuuden ydinkysymys on, mitä pitkään työttömänä olleet kansalaiset hyötyvät nykyisestä palvelusta, johon heidät ohjataan lain kriteerien perusteella. Hallituksen esitys (HE 183/2014) ei tuo esille palvelun käyttäjän näkökulmaa, vaan määrittelee monialaisen yhteispalvelun tavoitteet työllisyyspolitiikan lähtökohdista. TYP-lain 5 § kirjaa asiakkaan velvollisuudet, mutta oikeuksista laki ei mainitse mitään.

Yhteiskuntavastuullisuuden kannalta TYP-laki vaikuttaa olevan ainakin neljässä suhteessa ristiriitainen. Ensinnäkin lain tavoite on asiakkaan työllistymisen edistäminen, mutta samanaikaisesti hänellä edellytetään olevan monialaisen palvelun tarve. On epäselvää, millaista asiakaskuntaa työllistymisedellytysten suhteen TYP-verkostojen tulisi palvella. TYP-johdajat ovat kiinnittäneet huomiota lain ristiriitaisuuteen ja siihen, ettei asiakaskunta ole suuremmin muuttunut aiemmasta.

”Ymmärrän, et on henkilökunnalle hirveän vaikeaa hahmottaa, että sinne pitää ohjata henkilöitä, jotka tarvitsee moniammatillista palvelua ja sitten niiden pitää mennä työmarkkinoille. Ja yleensä me ollaan nähty tää porukka semmoisena, et nehän on iäisyyspalvelukierteessä olevia. Et kyllä se oli vaikeaa hahmottaa, et mitä tässä oikeasti haetaan. Ja edelleen odotan mielenkiinnolla, kuinka paljon me oikeasti saadaan työllistettyä.” (H1)

”Sanoisin näin, että asiakkaiden laadussa ei tapahtunut muutosta. Vaikka ehkä silloin, kun laki tuli voimaan ajateltiin, että ok, saadaan enemmän asiakaskuntaa, jolla on realistisia mahdollisuuksia työllistyä ja pystyttäisiin siihen työllistämistoimintaan panostamaan. Tätä ei ole tapahtunut. Ne on yhä semmoisia pit-

käaikaaisia, ylläpitävän sosiaalisen kuntoutuksen tarpeessa olevia ihmisiä pääsääntöisesti, joita meille ohjataan.” (H3)

Toiseksi johtajat ovat huomanneet verkostoissaan epävarmuutta siitä, mitä lakiin kirjattu tavoite ”työllistymisen edistäminen” tarkoittaa käytännössä. Sehän voi sisältää niin asiakkaan työllistymisen tavoitteen kuin muunlaiset asiakastavoitteet. URA-tietojärjestelmä mahdollistaa seurannan asiakkaan työllistymisen tavoitteen suhteen. Muut tavoitteet, kuten terveydenhoidon, kuntoutumisen tai sosiaalisen osallistumisen tavoitteet, voivat toteutuessaan suurestikin edistää asiakkaan työllistymistä. Näissä tavoitteissa edistymistä ei voida kuitenkaan seurata, ja niiden piiloutuminen hämärtää sosiaalityön, terveyspalvelujen ja työkykyneuvonnan aikaansaannoksia. TYP-verkostoissa puhutaan näistä asioista laadullisina tavoitteina hallituksen esityksen (HE 183/2014 vp, 23) ja valtakunnallisen TYP-johtoryhmän käsitteitä käyttäen. Voisi kuitenkin olla selkeämpää ymmärtää nämä tavoitteet asiakkaan hyvinvoinnin tavoitteina.

”Linjattiin niin, että aika paljon painotettiin työllisyystavoitetta tai ainakin sitä työmarkkina-aseman muutosta ja asiakkaiden määrää palveluissa, kuntouttavaa työtoimintaa, työkokeilua, palkkatukea ja sen tyyppistä. Ja siitä onkin sitten keskusteltu jonkun verran, että toki se jokin muukin ratkaisu on asiakkaalle hyvä, mutta sille ei ole määrällistä tavoitetta. Ja samoin kuin siitä, että on hirveän vaikeaa tehdä näkyväksi sitä sosiaalityötä ja terveyspalveluiden työtä. Et voidaan tapaamisten määriä katsoa, paljonko asiakkaita on jossain. Mitä se oikeasti tuottaa, niin nyt meillä ei oo siihen vastausta, et miten me se tehtäisiin näkyväksi tai tavoitteelliseksi.” (H5)

Kolmas ristiriita liittyy intensiivisen palvelun idean ja sen saavuttamisen keinojen suhteeseen, ja tämä jännite on jossain määrin kasvanut TYP-lain mukaisessa toiminnassa. TYP-palvelulta odotetaan asiakkaan yksilöllistä palvelua samaan aikaan, kun palvelu edellytetään tuotettavan melko vaatimattomin ja usein osa-aikaisin henkilöstöpanoksien suurten asiakasmäärien massapalveluna. Johtajien mukaan monialaisen yhteispalvelun arvo olisi kuitenkin juuri henkilökohtaisessa palvelussa.

”Jos me mietitään tän hetken palvelujärjestelmää suhteessa TE-toimiston palveluihin, niin kyllähän TYP on se, mistä saa henkilökohtaista palvelua. Minusta TYPillä kuitenkin on nyt eniten se mahdollisuus, että se tuottaa henkilökohtaista palvelua. Iso

osa kaikista tutkimuksista tukee sitä, että se on se, millä saadaan aikaiseksi tuloksia kun puhutaan vähän hankalemmin työllistyvistä ihmisistä.” (H1)

”Sitten jos nyt nostan tän henkilökohtaisen palvelun tässä. Et kun se asiakas on aika myttyrässä, niin se tarvii niitä henkilökohtaisia tapaamisia. Eli sellainen syventävä palvelu, mitä me voidaan antaa. Se on myös se, jolla on sitä vaikuttavuutta. Jos halutaan vaikuttavuutta, pitää olla aikaa tavata niitä ihmisiä.” (H6)

Neljänneksi palvelun tarkoituksenmukaiseen kestoon on osoittautunut sisältyvän jännitteitä. TYP-lain 6 §:n mukaan työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu päättyy, kun työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kelan yhteisen arvion mukaan työttömällä ei ole enää monialaisen yhteispalvelun tarvetta. Valtakunnallinen TYP-ohjausryhmä muistutti vuoden 2017 linjauksissaan yhteispalvelun päättämisen tarpeellisuudesta, jotta uudet asiakkaat pääsevät palvelun piiriin (TEM/234/00/04/01/2015).

TYP-johtajien mukaan pitkään työttöminä olleet asiakkaat ovat voineet jäädä aiemmin joko palvelujen ulkopuolelle tai palvelukierteeseen. Asiakkaat ovat saattaneet olla kauankin ilman tarvitsemiaan palveluja, ja viimein TYP-asiakkaina heidän edellytetään ohjautuvan riittävän tehokkaasti ulos palvelusta.

”Työttöminä työnhakijoina on ihmisiä, joille ei voida työllistymistä edistäviä palveluita tarjota, mutta he eivät voi kuitenkaan eläkettä saada. Jos TYPissä ois vaan ne asiakkaat, jotka aidosti pystyy osallistumaan niihin palveluihin ja nähdään, että tässä on pienikin mahdollisuus edetä kohti työelämää, niin ois helppo edetä, mut siellä on ihan merkittävä joukko, josta kaikki toteaa, että ei tää nyt varmaan tästä etene, mut koska hän on työtön työnhakija, niin asioita täytyy tehdä. Ja sitten se pyörii myllyssä aina tietyin väliajoin ja sitten riitti täältä erää.” (H4)

Vakiintuneita työttömien palveluja ovat esimerkiksi kuntouttava työtoiminta, palkkatukityö ja työkokeilu, joihin asiakkaita ohjataan TYP-yhteistyössä. Verkostoissa kehitetään kuitenkin myös uusia palveluratkaisuja. Hyödyllisiksi ovat johtajien mukaan osoittautuneet esimerkiksi velkaneuvonta, työpajatoiminta, opinto-ohjaus sekä oppilaitosten ja järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö eri muodoissaan.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä artikkelissa on tarkasteltu siirtymää työvoiman palvelukeskuksista työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun Uudenmaan TYP-johtajien haastattelujen ja TYP-toiminnan poliittis-hallinnollisten asiakirjojen pohjalta. Selvittelimme sitä, miten laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014) on muuttanut TYP-toimintaa erilaisten vastuullisuuden näkökohtien kannalta. Taulukkoon (s. 43) on koottu päätulokset vastuullisuudesta aiemmissa työvoiman palvelukeskuksissa ja nykyisessä monialaisessa yhteispalvelussa.

Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua ohjaa työttömän työnhakijan työllistymisen edistämisen tavoite, kun työvoiman palvelukeskustoiminnassa korostui rakenteelliseen työttömyyteen vaikuttaminen myös asiakkaiden syrjäytymistä ehkäisemällä. TYP-lain mukaisen toiminnan yhteiskuntapoliittiset perustelut ja tavoitteet painottavat yksilön vastuuta työllistymisestään aiempaa enemmän. Tarve tarkistaa valtion ja kuntien vastuunjakoa työllisyyden hoidossa on ollut keskeinen lähtökohhta. Toiminnan järjestämisvastuu onkin lakiuudistuksen myötä siirtynyt lisääntyvästi kunnille. Toiminnan valtakunnallista ohjausta ja tukea pidettiin vähäisenä Uudenmaan TYP-verkoston johtajien keskuudessa, ja tuki koettiin heikoksi myös aiemmin työvoiman palvelukeskustoiminnassa (Karjalainen ja Saikku 2008).

TYP-toiminnan lakisäateistäminen merkitsi kaikkien kuntien mukaan tuloa yhteistoimintaan. Tämä muovasi toiminnan verkostomaiseksi useista kunnista muodostuvilla TYP-toimialueilla. Suurten kaupunkien TYP-toiminnassa yhden luukun palvelu on edelleen säilynyt, mutta asiakasyhteistyö esimerkiksi Kelan kanssa on monipuolistunut. Toiminnan kuntavetoisuus korostuu myös johtamismenettelyssä: yhteisjohtajuudesta on siirrytty yhden johtajan malliin. Vastuullisuus työn tuloksista ja vaikutuksista on kasvanut TYP-toiminnassa, vaikkakin asiakastietojärjestelmien puutteet vaikeuttavat tulosten seurantaa (myös Arnkil ym. 2015, 59). Tulosvastuullinen toimintatapa on verkostomaisessa palvelutarjonnassa kaikkiaan vaikeasti saavutettavissa.

Asiakaskriteereistä johtuvien suurten asiakasmäärien vuoksi yksilöllisen ja intensiivisen palvelun tavoite on jossain määrin hiipunut, ja toiminta on saanut massapalvelun piirteitä. Asiakaskunta ei haastateltujen TYP-johtajien näkemysten perusteella ole muutoin muuttunut, vaan merkittävä osa asiakkaista on työmarkkinaesteistään ja elämänhallinnan ongelmistaan johtuen kaukana työllistymisen tavoitteesta. Työntekijät eivät enää työskentele kaikissa tilanteissa saman katon alla vaan omissa toimipisteissään muiden työtehtäviensä ohella. Yksin työskentelyn, konsultoitavan työtöteen ja verkkoyhteyksien käytön lisääntyminen ovat muovanneet

ammattillista vastuullisuutta. Monialaisen palvelutarpeen tunnistamisen kannalta on pulmallista, etteivät TE-hallinnon asiantuntijat ehdi tavata asiakkaita henkilökohtaisesti. Aiemmin moniammatillinen yhdessä työskentely nähtiin TYP-toiminnan erityisenä vahvuutena (Arnkil ym. 2007; Karjalainen ja Saikku 2008; Saikku 2016).

Taulukko. Vastuullisuuden ilmeneminen työvoiman palvelukeskuksissa ja työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa.

Vastuullisuuden muoto	Työvoiman palvelukeskus	Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu
Poliittinen	Rakenteelliseen työttömyyteen puuttuminen Valtion ja kuntien vastuunjako Kaupunkeihin keskittyvä Valtakunnallinen ohjausryhmä ja jaosto Valtion ohjaus vähäistä Työhallinnon ja kunnan yhteisvastuu	Työllistymisen edistäminen Valtion ja kuntien vastuunjako Koko maan kattava Valtakunnallinen ohjausryhmä ja työjaosto Valtion ohjaus vähäistä Kunnan vastuu
Lakiin perustuva	Sopimuksiin ja ohjeisiin perustuva Asiakasvirta osin ohjattavissa	Lakiin, asetukseen ja sopimuksiin perustuva Asiakasvirta määräytyy pääosin lain kriteerien ja verkoston johtoryhmän linjausten perusteella
Hallinnollinen	Yhden luukun palvelu Paikallinen johto- tai ohjausryhmä Kahden johtajan malli TYPPI-asiakastietojärjestelmä Ei selkeitä tulostavoitteita	Yhden luukun tai verkoston tuottama palvelu Paikallinen johtoryhmä Johtava henkilö nimetään kunnasta TYPPI-asiakastietojärjestelmä Tulostavoitteet johtoryhmien linjausten perusteella
Ammatillinen	Yhteinen toimipiste Yksilöllinen ja intensiivinen asiakaspalvelu Parityöskentely	Yhteinen toimipiste tai työskentely omissa toimipisteissä Yksilöllisen asiakaspalvelun pyrkimys Yksin työskentely Konsultaatio Skype
Yhteiskunnallinen, asiakasta koskeva	Asiakkaalle vapaaehtoinen Asiakkaan velvollisuudet työhallinnon ja toimeentulotuen lainsäädännössä Syrjäytymisen ehkäisy Asiakkuus pitkäkestoista	Asiakkaalle velvoittava Asiakkaan velvollisuudet myös TYP-laissa Työllistymisen tukeminen Paine lyhentää asiakkuuden kestoa

Lisääntyneet asiakasmäärät ovat kasvattaneet painetta asiakkaiden nopeaan läpivirtaukseen, vaikkakin Uudenmaan TYP-verkostojen asiakaskuormitus vaihtelee. Jos työvoiman palvelukeskus kuormittuu suurilla asiakasmäärillä, ei tuloksiakaan voi odottaa, muistutti Arnkilin (2015, 133) tutkijaryhmä. Tämä kannanotto on TYP-lain myötä tulleen toiminnan yhteydessä entistäkin ajankohtaisempi. Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua ei enää voida pitää syvennettynä erityispalveluna (Karjalainen ja Saikku 2008, 208–210). Sen sijaan yhteispalvelun keinoissa korostuu asiakkaan monialaisen palvelutarpeen selvittely ja ohjaaminen takaisin peruspalveluihin, kuten terveyspalveluihin ja kuntoutukseen. Samankaltaisen arvion TYP-verkostoille muotoutuneesta tehtävästä esitti Arnkil ym. (2015, 15) kuvaten työvoiman palvelukeskusten toimintaa monialaisen palvelutarpeen arviointina ja palvelujen reitittämisenä. Yhteiskuntavastuullisuuden kannalta on kestävämpiä, jos asiakkaat päätyvät vailla perusteita vaeltamaan edestakaisin palvelujärjestelmässä.

Siirtymä työvoiman palvelukeskuksista työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun on muuttanut toimintaa eri vastuullisuuden näkökulmista tarkastellen. Toiminnan muutokset eivät ole olleet niin suuria, että voitaisiin puhua radikaalista muutoksesta. Uudistus näyttää toteutuneen lähinnä kerrostamalla. Se tarkoittaa sitä, että lakiuudistuksen myötä toimintaan on tullut uusia piirteitä, mutta toimintaympäristö on lukuun ottamatta toiminnan valtakunnallista laajentumista säilynyt suurin piirtein ennallaan.

Tulevat palvelurakenteiden uudistukset määrittävät työttömien palvelujen paikan palvelujärjestelmässä. Muutokset voivat olla vähäisiä tai niinkin suuria, että voi puhua katkoksesta. Muuntamisen mekanismi tuo toimintaan uudet tavoitteet ja toimijat, jotka voivat muuttaa instituution luonnetta. Keskeinen muutos lieene yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen merkityksen lisääntyminen. Laajojen ja ristivetoisten uudistusten keskellä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun verkostot ovat herättäneet riittämättömästi päätöksentekijöiden kiinnostusta. Vaikeasti työllistyvien asiakkaiden yhteispalvelu on jäänyt toistaiseksi ajalehtimaan, vaikka eri hallinnonalojen yhteistyön tarve on tunnustettu.

Lähteet

A 1377/2014. Valtioneuvoston asetus työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

Aho S, Arnkil R. Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Julkaisussa: Heiskanen T, Leinonen M, Järvensivu A, Aho S, toim. Kohti uutta työelämää. Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen. Tampere: Tampere University Press 2008: 46–77.

Arnkil R, Karjalainen V, Aho S, Lahti T, Lyytinen S-M, Spangar T. Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 339, 2004.

Arnkil R, Karjalainen V, Saikku P, Spangar T, Pitkänen S. Työvoimatoimistot ja työvoiman palvelukeskukset tänään ja huomenna. Väliraportti Suomen työvoimapolkujen uudistuksesta. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 373, 2007.

Arnkil R, Spangar T, Jokinen E, Tuusa M, Pitkänen S. Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi. Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seuranta tutkimuksen loppuraportti. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 47, 2015.

Bovens M. Analyzing and assessing public accountability. A conceptual framework. *European Law Journal* 2007; 13 (4): 837–868.

Bovens M, Schillemans T, Goodin RE. Public accountability. Julkaisussa: Bovens M, Goodin RE, Schillemans T, toim. *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Byrkjeflot H, Christensen T, Lægreid P. The many faces of accountability. Comparing reforms in welfare, hospitals and migration. *Scandinavian Political Studies* 2013; 37 (2): 171–195.

Caulfield H. Accountability. Oxford: Blackwell, Vital notes for nurses series 12, 2005.

Christensen P, Lægreid P. Performance and accountability. A theoretical discussion and empirical assessment. *Public Organization Review* 2015; 15 (2): 207–225.

Hacker JC. Privatizing risk without privatizing the welfare state. The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review* 2004; 98 (2): 243–260.

Hallituksen esitykset:

HE 183/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 51/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta.

Heinonen S. Hallinnolliset rajat ylittävä parityö työvoiman palvelukeskuksessa. Tampere: Tampereen yliopisto, Sosiaalityön tutkimuksen laitos, 2010.

Helsingin Sanomat 19.2.2018, Politiikka. Työttömiä alettiin Tampereella kuunnella yksilöllisemmin, ja näin kävi. Työttömyys väheni, byrokratia tehostui ja asiakkaiden syvä ahdistus paljastui.

Karjalainen V, Saikku P. Työvoiman palvelukeskukset. Erityispalvelua vaikeasti työllistyville. Julkaisussa: Arnkil R, Karjalainen V, Saikku P, Spangar T, Pitkänen S. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 18, 2008: 177–326.

Klijn E-H, Koppenjan J. Accountable networks. Julkaisussa: Bovens M, Goodin RE, Schillemans T, toim. *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Kuntaliitto. Kysely TYP-johtajille työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun perustietojen keräämiseksi sekä kehittämistyön tueksi. Tulokset. Helsinki: Kuntaliitto, 2016a. Julkaisematon.

Kuntaliitto. Työllisyyden kuntakokeilu. Miten työ ja tekijät saatiin kohtaamaan. Helsinki: Kuntaliitto, 2016b.

Kykyviisari. Helsinki: Työterveyslaitos, 2018. Saatavissa: <<https://sivusto.kykyviisari.fi>>. Viitattu 27.2.2019.

Lait:

L 604/1991. Laki kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyöstä.

L 189/2001. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta.

L 497/2003. Laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä.

L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

Lægreid P, Christensen T. Changing accountability relations. The forgotten side of public sector reforms. Bergen: Uni Rokkan Centre, Working Paper 5, 2011.

Minas R. The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review* 2016; 69 (3–4): 85–107.

Mulgan R. 'Accountability'. An ever-expanding concept? *Public Administration* 2000; 78 (3): 555–573.

North DC. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Patil SV, Vieider F, Tetlock PE. Process versus outcome accountability. Julkaisussa: Bovens M, Goodin RE, Schillemans T, toim. *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Pollitt C, Bouckaert G. Public management reform. A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Rajavaara M, toim. Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantatutkimuksen loppuraportti. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 54, 2000.

Reina T. Kuntien työllisyysvastuu tukisi aktiivimallin toimivuutta. Helsinki: Kuntaliitto, Blogi 9.1.2018.

Saikku P. Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa. Aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Julkaisussa: Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016: 74–102.

Saikku P. Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistämisen edistämiseksi. Helsinki: Helsingin yliopisto, Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74, 2018.

Saikku P, Rajavaara M, Seppälä U. Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. *Integroiva kirjallisuuskatsaus*. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7, 2017.

Salminen A. Julkisen johtamisen etiikka. 4. uudistettu ja laajennettu painos. Vaasa: Vaasan yliopisto, Opetusjulkaisuja 60, Julkisojohtaminen 3, 2016.

Savikko R. Vastuullisuus ja vastuu sairaanhoitajan ammatillisessa toiminnassa. Tampere: Tampereen yliopisto, 2008.

Schillemans T. Does horizontal accountability work? Evaluating potential remedies for the accountability deficit of agencies. *Administration & Society* 2011; 43 (4): 387–416.

TEM010:00/2015. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) valtakunnallinen ohjausryhmä ja työjaosto. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 30.1.2015.

TEM/234/00.04.01/2015. Valtakunnallisen TYP-ohjausryhmän linjaukset vuodelle 2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 22.12.2016.

Thelen K. How institutions evolve. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi, 2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Kela, Suomen Kuntaliitto. Työvoiman palvelukeskustoimintaa koskevat valtakunnalliset linjaukset, 29.3.2010.

Työministeriö. Työvoiman palvelukeskukset. Kirje 8.9.2004, 2122/39/2004TM.

Työministeriö. Työvoiman palvelukeskusten valtakunnalliset asiakaskriteerit 31.5.2007. TM014:00/2007.

Valtioneuvoston kanslia. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 1999.

Valtioneuvoston kanslia. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2003.

Valtioneuvoston kanslia. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2011.

Viinamäki O-P. Eettinen herkkyys julkisessa johtamisessa. Miten New Public Managementin teesit johtamisen autonomiasta, tilivelvollisuudesta ja luottamuksesta ohjaavat eettistä herkkyyttä? Vaasa: Vaasan yliopisto, Vaasan yliopiston raportteja 4, 2017.

Peppi Saikku, Marketta Rajavaara, Maria Valaste
ja Ullamaija Seppälä
**Monialaisen yhteispalvelun alueelliset erot
Uudellamaalla**

Johdanto

Valtion ja paikallisen tason vastuunjakoon työllisyyden hoidossa haetaan edelleen toimivaa ratkaisua. Vastuuta pitkäaikaistyöttömien palveluista ja aktivoinnista on kansainvälisesti vertaillen siirretty enenevästi valtiolta alue- ja paikallistasolle (Künzel 2012; Heidenreich ja Rice 2016; Caswell ym. 2017). Hallinnollisella hajauttamisella voidaan siirtää julkisen työvoimapalvelun toteutusvastuu alueellisille tai paikallisille yksiköille. Poliittisella hajauttamisella kokonaisvastuu työllisyyspalveluista siirtyy alue- tai kuntatasolle. Kunnallistaminen on yksi poliittisen hajauttamisen keino. Sitä on tehty etenkin toimeentulotuen saajien työllistymisen edistämisessä, ja kuntien tehtävät ovat lisääntyneet esimerkiksi Tanskassa ja Alankomaisissa (Mosley 2012; van Berkel 2017).

Kuntien tehtävät työttömien aktivointipolitiikan toteutuksessa ovat myös Suomessa vahvistuneet esimerkiksi työmarkkinatuen rahoitusuudistusten ja kuntouttavan työtoiminnan kasvun myötä (Hämäläinen ym. 2009; Niemi 2012; Saikku 2018). Kehitys on tosin vienyt myös toiseen suuntaan perustoimeentulotuen Kela-siirron sekä maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten yhteydessä. Ehdotetuissa uudistuksissa maakunnat olisivat olleet keskeisiä palvelujen järjestäjiä, myös kasvupalveluissa. Uudellemaalle esitettiin muusta maasta poikkeavaa toimintamallia, jossa kasvupalvelujen järjestämisvastuu olisi ollut kuntayhtymällä (HE 35/2018 vp).

Paikallisuutta vahvistamalla pyritään yksilöllisiin ja kohdistettuihin toimiin työttömien aktivoinnissa. Pienten ja joustavien organisaatioiden avulla haetaan tehokkuutta ja asiakkaalle yksilöllisesti räätälöityjä palvelukokonaisuuksia (Heidenreich ja Rice 2016). Palvelujen alueelliset erot voivat kuitenkin muodostua suuriksi, eikä valtio kaikissa tilanteissa turvaa kansalaisten palveluja (Bannink ja Ossewaarde 2012). Paikallisuus ei aina tarkoita kokonaisvastuun siirtymistä valtiolta alueelliselle tai paikalliselle tasolle. Hajauttamiseen liittyy yleensä rahoituksen ja seurannan uudistuksia, jotka voivat jopa lisätä valtion ohjausta. (Minas ym. 2012; Bannink ja Ossewaarde 2012.) Paikallisille toimijoille viritetyt taloudelliset kannusteet voivat esimerkiksi ohjata niitä käyttämään entisiä tai lyhytaikaisia ak-

tivointikeinoja sen sijaan, että kehitettäisiin uusia palveluja (Blommesteijn ym. 2012).

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014) vahvisti Suomessa kuntien vastuuta TYP-toiminnasta. Lakiin kirjatut asiakaskriteerit ovat muutos aiempaan työvoiman palvelukeskustoimintaan nähden, jolloin monialaista yhteispalvelua saatettiin kohdentaa eri asiakasryhmille eri paikkakunnilla (Karjalainen ja Saikku 2008). Lain myötä pienet kunnat tulivat mukaan toimintaan, ja tämän seurauksena on muodostunut uusia seudullisia verkostoja. Uudellamaalla lain voimaantulo ei muuttanut pääkaupunkiseudun kolmen työvoiman palvelukeskuksen kuntarakennetta (Espoo ja Kauniainen, Helsinki sekä Vantaa). Näissä TYP-verkostoissa monialainen yhteispalvelu toteutuu suurin piirtein samoin rakentein kuin aiempi työvoiman palvelukeskustoiminta.

Pienten kuntien mukaantulo koskettaa Länsi-, Keski- ja Itä-Uuttamaata. Itä-Uudellamaalla oli aiemmin Porvoon seudun työvoiman palvelukeskus, jossa olivat mukana Porvoo ja Sipoo. Lain myötä verkostoon tulivat mukaan Askola, Lapinjärvi, Loviisa, Myrskylä ja Pukkila. Keski-Uudenmaan alueella toimi Pohjois-Uudenmaan työvoiman palvelukeskus, jossa olivat mukana Hyvinkää ja Nurmijärvi. Lain myötä toimintaan tulivat Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Pornainen ja Tuusula. Länsi-Uudellamaalla toimi aiemmin Hiiden seudun työvoiman palvelukeskus, jossa olivat mukana Lohja, Karkkila ja Vihti. Tähän TYP-verkostoon mukaan tulleita kuntia ovat Hanko, Inkoo, Kirkkonummi, Raasepori ja Siuntio. Pääkaupunkiseudun verkostoista poiketen nämä verkostot ovat usean kunnan yhteisiä, ja monialaisen yhteispalvelun toiminta-alueet ovat maantieteellisesti pääkaupunkiseudun verkostoja laajempia.

Uusimaa on TYP-toiminnan tarkastelun kannalta erityisen kiintoisa, koska maakunnassa toimivat sekä pääkaupunkiseudun suurten kaupunkien verkostot että pienten kuntien yhteiset verkostot. Uusimaa muodostaa muutoinkin ainutkertaisen väestö- ja työpaikkakeskittymän. Vuonna 2017 Uudellamaalla asui noin 1,7 miljoona asukasta eli 30 prosenttia koko maan väestöstä. Uudenmaan väestö keskittyy pääkaupunkiseudulle. Kaikista Suomen vieraskielisistä asukkaista Uudellamaalla asui vuonna 2017 noin 56 prosenttia, ja Uudenmaan väestöstä vieraskielisiä oli noin 12 prosenttia. Suomen työpaikoista kolmannes sijaitsee Uudellamaalla. Uudenmaan työllisyysaste on korkeampi kuin useimmissa muissa maakunnissa: vuonna 2017 työllisyysaste oli Uudellamaalla 72,9 prosenttia, kun koko maan keskiarvo oli 69,6 prosenttia. Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli toukokuussa 2018 Uudellamaalla 8,4 prosenttia, koko maan keskiarvon ollessa 9,2 prosenttia. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018; Uudenmaan liitto 2018.)

Väestön palvelutarpeisiin vastaavan palvelujärjestelmän kehittämissä on alueellisia eroja koskeva tieto tullut entistä tärkeämmäksi (esim. Aro 2016). Tämän artikkelin tutkimuskohteena ovat työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun alueelliset erot Uudellamaalla. Tarkastelu kohdentuu asiakaskuntaan ja työntekijöiden näkemyksiin TYP-verkoston toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Tarkasteltavana ovat Uudenmaan TYP-verkostot, joihin sisältyy kolme suurten kaupunkien verkostoa pääkaupunkiseudulla sekä kolme pienten kuntien verkostoa. Vastaamme seuraaviin tutkimuskysymyksiin: 1) millaisia eroja on nähtävissä TYP-verkostojen asiakasrakenteessa Uudenmaan ja muun maan kesken sekä Uudenmaan TYP-verkostojen kesken sekä 2) miten Uudenmaan TYP-verkostojen työntekijöiden näkemykset asiakaskunnasta, palvelujen toimivuudesta ja vaikuttavuudesta eroavat toisistaan? Näihin kysymyksiin vastaamiseksi vertailemme artikkelissa Uudenmaan TYP-verkostoja muun maan verkostoihin tilastojen avulla sekä Uudenmaan verkostoja toisiinsa tilastojen ja työntekijöille suunnatun kyselyn tulosten avulla.

Tutkimusaineistot ja -menetelmät

Hyödynnämme artikkelissa kahdenlaisia tutkimusaineistoja: TYP-verkostoja koskevaa tilastotietoa sekä Uudenmaan TYP-verkostojen henkilöstölle tehtyä e-lomakekyselyä. Analysoimme näitä aineistoja suorien jakaumien sekä ristiintaulukoinnin avulla. Saimme työ- ja elinkeinoministeriöstä URA-asiakastietojärjestelmän tilastot TYP-verkostojen asiakasrakenteesta kertymätietona vuodelta 2016 koko maan osalta sekä poikkileikkaustietona 31.12.2016 kunkin verkoston osalta. Lisäksi käytämme valtakunnallisen TYP-työjaoston aineistoa päättyneistä TYP-asiakkuuksista vuonna 2016. Tämän aineiston saimme monialaista yhteispalvelua kehittävän Yläfemman-hankkeen internetsivuilta (Yläfemman-blogi 2017).

Hallintokuntien yhteinen TYPPI-asiakastietojärjestelmä on ollut käytössä pitkään, mutta sen tuottama seurantatieto ei ole täysin vertailukelpoista tai luotettavaa. Tämä tulee huomioda päättyneitä TYP-asiakkuuksia koskevassa aineistossa. TYPPI-järjestelmä on kuitenkin ainut tiedonlähde monialaisen yhteispalvelun asiakasprosessin tarkasteluun, sillä kukin hallintokunta tilastoi tietojärjestelmiinsä vain omat asiakkuustietonsa.

Toteutimme Uudenmaan TYP-verkostoissa työskenteleville kuntien, TE-hallinnon ja Kelan työntekijöille sähköisen kyselyn Helsingin yliopiston e-lomaketta käyttäen. Kyselyn linkki, tunnus ja salasana lähetettiin 6.2.2017 kaikille verkostojen työntekijöille (n = 196). Muistutusviesti lähetettiin 15.2.2017. Aineistonhankinta lopetettiin 27.3.2017, kun vastauksia

ei enää kertynyt. Saimme 10 ilmoitusta, ettei viesti mennyt perille tai vastaaja ei tehnyt TYP-työtä.

Kyselyyn vastasi 95 henkilöä, joten vastausosuus oli 48,5 prosenttia. Sitä voi pitää kohtuullisena ottaen huomioon, että vastaajat olivat toisinaan epätietoisia omasta työpanoksestaan TYP-toiminnassa. Vertailussa suurten kaupunkien ja useiden kuntien verkostojen kesken on pidettävä mielessä näiden erilaiset vastausmäärät. Tulosten luotettavuuden kannalta on huomionarvoista, että kyselyyn vastasivat pitkään TYP-toiminnassa työskennelleet työntekijät, joilla oli usein kokemusta myös aiemmasta toiminnasta.

Taustatietojen ohella e-lomakekysely sisälsi asiakasprosesseihin ja toiminnan toteutukseen liittyviä kysymyksiä. Niiden mittaamiseen käytettiin viisiportaista asteikkoa, ja lisäksi erillisenä vaihtoehtona oli ”en osaa sanoa”-vastausvaihtoehto. Osiot sisälsivät yksittäisiä puuttuvia tietoja, mutta niitä suurempi haaste olivat ”en osaa sanoa”-vastaukset. Neljässä osiossa tai väittämässä oli reilu 10 prosenttia ”en osaa sanoa”-vastauksia. Näitä ”en osaa sanoa”-vastauksia ei sisällytetty tämän julkaisun artikkeleiden analyysiin.

Kyselyyn vastanneista 60 työskenteli pääkaupunkiseudun verkostoissa (Espoo ja Kauniainen 9, Helsinki 30 ja Vantaa 21) ja 35 Uudenmaan useiden kuntien verkostoissa (Itä-Uusimaa 8, Keski-Uusimaa 16 ja Länsi-Uusimaa 11). Enemmistö vastanneista oli työssä kunnan sosiaali-, terveys- tai työllisyyspalveluissa (58 henkilöä). TE-hallinnossa työskenteleviä oli 33 ja Kelassa työskenteleviä 4. Kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista (62 henkilöä) oli työskennellyt ennen TYP-lain voimaantuloa työvoiman palvelukeskuksessa, ja 9 vastaajan toiminta-alueella ei ollut TYP-toimintaa ennen lain voimaantuloa. Suurin osa vastaajista teki TYP-työtä koko-aikaisesti (70 henkilöä), ja osa-aikaisesti työtä teki 24 vastaajaa.

Monialaisen yhteispalvelun asiakasrakenne

Työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa oli koko maassa vuonna 2016 yhteensä yli 50 000 asiakasta (taulukko 1, s. 52). Heistä lähes kaksi kolmasosaa oli miehiä. Yli neljännes asiakkaista oli yli 50-vuotiaita, ja alle 25-vuotiaita oli selvästi vähemmän (13 prosenttia). Lähes kolmasosalle asiakkaista oli kirjattu sairausdiagnoosi URA-järjestelmässä. Asiakasrakenne näyttää pääpiirteissään samankaltaiselta kuin aiemmissa työvoiman palvelukeskuksissa. Asiakkaiden lukumäärä on kuitenkin kasvanut kaksinkertaiseksi työvoiman palvelukeskuksiin verrattuna. (Karjalainen ja Saikku 2008, 195.)

Taulukko 1. Asiakasrakenne koko maan TYP-toiminnassa vuonna 2016.

Asiakasrakenne TYP-toiminnassa	2016
Asiakkaita vuoden aikana	50 756
Miesten osuus, %	60
Alle 25-vuotiaiden osuus, %	13
Vähintään 50-vuotiaiden osuus, %	27
Diagnoosi URA-järjestelmässä, %	28

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö 2017.

Paikalliset erot asiakasrakenteessa

Kaikkiaan Suomen 33 TYP-verkostossa oli vuoden 2016 päättyessä yhteensä 38 668 asiakasta. Uudenmaan asiakkaat muodostivat kolmanneksen kaikista maan TYP-asiakkaista (taulukko 2, s. 53). Helsingin asiakkaat muodostivat 12 prosenttia kaikista asiakkaista. Pääkaupunkiseudun verkostojen ohella yli 2 000 asiakasta oli Tampereen kaupunkiseudun, eteläisen Keski-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen verkostoissa. Useimmissa verkostoissa oli alle tuhat asiakasta.

TYP-asiakkaiden enemmistö oli miehiä sekä Uudellamaalla että muualla maassa. Uudellamaalla suurin ikäryhmä olivat 50–59-vuotiaat, joita oli yli neljännes asiakkaista. Muualla maassa asiakaskunta oli Uudenmaan asiakaskuntaa keskimäärin nuorempaa: suurin ikäryhmä olivat 30–39-vuotiaat, joita oli neljännes asiakkaista.

Uudenmaan verkostojen asiakkaat jakaantuivat tasaisesti 30–59-vuotiaiden ikäryhmiin. Keski-Uudellamaalla asiakaskunta painottui hieman nuorempiin, 25–49-vuotiaisiin. Espoossa ja Kauniaisissa, Keski-Uudellamaalla sekä Länsi-Uudellamaalla suurin ikäryhmä olivat 30–39-vuotiaat. Uudellamaalla nuorten, alle 25-vuotiaiden, asiakkaiden osuus oli pienempi (10 prosenttia) kuin muualla maassa keskimäärin (14 prosenttia). Vastaavasti 40–49-vuotiaita (25 prosenttia) ja 50–59-vuotiaita oli enemmän (27 prosenttia) kuin muualla maassa (21 prosenttia ja 22 prosenttia). Helsingin ja Vantaan keskimääräistä iäkkäämmät asiakkaat vaikuttivat tähän.

Taulukko 2. Uudenmaan ja muun Suomen TYP-verkostojen asiakasrakenne 31.12.2016.

TYP-verkosto	Asiak- kaat lkm	Miesten osuus %	Suurin ikäryhmä %	Yleisin koulutus %	Äidinkieli muu kuin suomi tai ruotsi %	Diag- noosi %
Espoo	2 388	60	30–39 (26 %)	Perusaste (45 %)	30	28
Helsinki	4 450	61	50–59 (29 %)	Perusaste (44 %)	26	28
Vantaa	3 592	59	50–59 (29 %)	Perusaste (46 %)	25	35
Pääkau- punkiseutu yhteensä	10 430	60	50–59 (28 %)	Perusaste (45 %)	26	30
Itä-Uusimaa	723	59	30–39 (24 %) 40–49 (24 %) 50–59 (24 %)	Perusaste (52 %)	9	21
Keski-Uusimaa	625	63	30–39 (23 %)	Keskiaste (47 %)	10	32
Länsi-Uusimaa	827	59	30–39 (26 %)	Perusaste (44 %)	9	24
Muu Uusimaa yhteensä	2 175	60	30–39 (24 %)	Perusaste (46 %)	9	25
Koko Uusimaa yhteensä	12 605	60	50–59 (27 %)	Perusaste (45 %)	23	30
Muu Suomi yhteensä	26 063	60	30–39 (25 %)	Keskiaste (45 %)	7	34

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö 2017.

Uudenmaan TYP-verkostojen asiakkaila oli useammin vain perusasteen koulutus (45 prosenttia) kuin muualla maassa (35 prosenttia). Muualla Suomessa yleisin asiakkaiden koulutusaste oli keskiaste (45 prosenttia). Keski-Uudenmaan verkoston nuoremassa asiakaskunnassa yleisin koulutusaste oli keskiaste. Ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden merkittävä osuus pääkaupunkiseudun TYP-verkostoissa ilmeni siten, että äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia puhuvia asiakkaita oli yli neljännes asiakkaita. Ero muuhun maahan oli selkeä: muualla maassa tähän ryhmään kuului vain 7 prosenttia asiakkaita. Pääkaupunkiseudun ulkopuolisissa Uudenmaan verkostoissa ulkomaalaistaustaisten osuus oli hieman

suurempi (9 prosenttia) kuin muualla maassa keskimäärin, mutta selvästi pienempi kuin pääkaupunkiseudulla.

Muualla maassa monialaisen yhteispalvelun asiakaskunnasta keskimäärin 34 prosentilla oli sairausdiagnoosi URA-järjestelmässä. Uudellamaalla diagnoosi oli keskimäärin 30 prosentilla asiakkaista. Vantaalla ja Keski-Uudellamaalla diagnoosi oli kolmasosalla asiakkaista, mutta Itä-Uudellamaalla vain noin joka viidennellä.

Vaihtelu TYP-verkoston asiakasrakenteessa näyttää poikkileikkaustiedon perusteella melko suurelta koko maassa. Uusimaa erottuu muusta Suomesta siten, että asiakkaat olivat iäkkäämpiä ja heillä oli matalampi koulutusaste. Osatyökykyisten osuus asiakkaista oli Uudellamaalla hieman pienempi kuin muualla maassa keskimäärin. Pääkaupunkiseudun verkostot erottuvat muista verkostoista asiakasmääränsä puolesta ja muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään käyttävien asiakkaiden suurella osuudella. Helsingissä ja Vantaalla asiakaskunta oli myös keskimääräistä iäkkäämpää.

Päätyneet yhteispalveluasiakkuudet Uudellamaalla

Toisenlainen näkökulma asiakasrakenteeseen muodostuu TYP-asiakkuuksien päättymissyiden perusteella. Ne voivat antaa tietoa kunkin verkoston asiakaskunnasta ja sen painotuksista. Työvoiman palvelukeskukset profiloituvat aiemmin eri tavoin, kuten keskittymällä nuoriin tai vajaakuntoisiin (Karjalainen ja Saikku 2008). TYP-lain myötä asiakaskriteerit ovat aiempaa yhtenäisemmät, sillä monialaisen yhteispalvelun tarve tulee arvioida lakiin kirjatuihin työttömyyden keston tilanteissa.

Taulukko 3 (s. 55) esittää Uudenmaan TYP-verkoston päätyneet asiakkuudet vuonna 2016. Tieto perustuu asiakkuuksien päättymissyiden prosentuaalisiin keskiarvoihin. TYP-palvelun päättymissyyt on ryhmitelty viiteen luokkaan: 1) työllistyminen tai opintoihin siirtyminen, 2) siirtyminen muuhun palveluun tai pois yhteispalvelusta, 3) siirtyminen työvoiman ulkopuolelle, 4) asiakas päättää palvelun tai häntä ei tavoiteta sekä 5) muut syyt.

TYP-palvelun päätyminen työllistymiseen tai opintoihin siirtymiseen vaihtelee verkostoittain: Espoossa ja Kauniaisissa sekä Keski-Uudellamaalla alle viidesosa asiakkuuksista päättyi tämän takia, mutta Vantaalla peräti joka toinen. Keskimäärin alle kolmannes päätyneistä asiakkuuksista Uudenmaan TYP-verkostoissa johtui työllistymisestä tai opintoihin siirtymisestä.

Taulukko 3. Päättyneet asiakkuudet vuonna 2016 Uudellamaalla TYP-verkostoittain.

Päättyneet asiakkuudet Uudenmaan TYP-verkostoissa vuonna 2016	Espoo	Helsinki	Vantaa	Itä-Uusimaa	Keski-Uusimaa	Länsi-Uusimaa
Lukumäärä	961	1 566	1 241	36	296	139
Päättymissyys, %						
Työllistyminen tai opintoihin siirtyminen	19	25	50	22	18	28
Työllistynyt avoimille työmarkkinoille vähintään kuudeksi kuukaudeksi	9	11	17	11	7	12
Työllistetty palkkatuella vähintään kuudeksi kuukaudeksi	3	5	18	0	4	9
Aloittanut tutkintoon tähtäävät opinnot	7	9	15	11	7	7
Siirtynyt toiseen palveluun / ei yhteispalvelun tarvetta	38	31	16	6	45	34
Monialaisen yhteispalvelun tarve päättyy	18	8	11	3	22	8
Työllistyvyysedellytykset ovat nousseet siten, että asiakas siirtyy TE-toimiston asiakkaaksi	6	11	3	0	1	14
Muutosta asiakkaan tilanteeseen ei palvelukeskuspalveluilla saatu	14	12	2	3	22	12
Siirtynyt työvoiman ulkopuolelle	13	18	12	36	18	18
Siirtynyt eläkkeelle	3	6	7	33	2	4
Siirtynyt pitkäkestoiseen kuntoutukseen tai sairauden hoitoon	8	6	2	0	13	12
Siirtynyt muusta syystä työvoiman ulkopuolelle	2	6	3	3	3	2
Asiakas päättää palvelun tai häntä ei tavoiteta	16	18	8	12	7	7
Asiakkuus päättynyt asiakkaan aloitteesta	0	2	2	6	1	1
Asiakasta ei ole tavoitettu / asiakasta ei ole tietoa	16	16	6	6	6	6
Muut syyt	15	11	14	24	12	14
Muuttanut pois palvelukeskuksen toimintapaikkakunnalta	7	5	7	8	3	3
Kuollut	1	2	1	8	0	4
Muu syy	7	4	6	8	9	7
Yhteensä	101	103	100	100	100	101

Lähde: Yläfemina-blogi 2017.

”Monialaisen yhteistyön tarve päättyy” oli päättymisyy 3–22 prosentissa asiakkuuksista Uudellamaalla. TYP-lain 6 §:n perusteella yhteispalvelu päättyy, kun työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kelan yhteisen arvion mukaan työttömällä ei ole enää monialaisen yhteispalvelun tarvetta. Tämä päättymisyy on vaikeasti tulkittavissa, sillä se ei täsmennä sitä, miksi monialaisen palvelun tarve päättyy. Asiakkuus voi päättyä asiakkaan työllistymisedellytysten kohennuttua ja asiakkaan siirryttyä muuhun palveluun tai siksi, ettei asiakkaan työllistymistä kyetä edistämään TYP-palvelulla. Jälkimmäisessä tilanteessa asiakas voi siirtyä aikuissosiaalityön ja toimeentulotuen piiriin.

Myönteistä siirtymää palvelujärjestelmän sisällä kuvastaa luokka ”työllistyyvyyssedellytykset ovat nousseet siten, että asiakas siirtyy TE-toimiston asiakkaaksi”. Siihen sijoittui 0–14 prosenttia päättyneistä asiakkuuksista. Kielteisempää tilannetta kuvastaa luokka ”muutosta asiakkaan tilanteeseen ei palvelukeskuspalvelulla saatu”. Tähän päättyi 2–22 prosenttia päättyneistä asiakkuuksista. Siirtyminen toiseen palveluun tai pois yhteispalvelusta oli yleisin TYP-palvelun päättymisyy neljässä Uudenmaan verkostossa (Espoo ja Kauniainen, Helsinki, Keski-Uusimaa sekä Länsi-Uusimaa).

Työvoiman ulkopuolelle siirtyminen (eläke, kuntoutus tai sairauden hoito) oli palvelun päättymisyy 12–36 prosentissa asiakkuuksista. Se oli yleisin päättymisyy Itä-Uudenmaan TYP-verkostossa. Vain muutama prosentti asiakkuuksista päättyi asiakkaan toiveesta. Yleisempää oli asiakkaan ”häviäminen” palvelusta (6–16 prosenttia). TYP-lain myötä palvelun aloittaminen ei edellytä enää asiakkaan suostumusta. Asiakkaille, jotka itse lopettavat palvelun, voi aiheutua työttömyysturvan karenssi tai vastaavia seuraamuksia.

TYP-verkostojen asiakasrakenne Uudellamaalla on kaikkiaan epäyhtenäinen. Erot liittyvät pääasiassa asiakaskunnan ikärakenteeseen ja vieraskielisten osuuteen. Keski- ja Länsi-Uudellamaalla päättymisyyt muistuttavat Espoon ja Kauniaisten sekä Helsingin päättymisyyitä. Itä-Uudellamaalla eläkkeelle siirtymisen suuri osuus päättymisyyinä on huomionarvoinen. Vantaalla työhön ja koulutukseen siirtyneiden osuus on huomattava ottaen huomioon iäkkäiden ja vieraskielisten asiakkaiden suuren osuuden.

Työntekijöiden näkemykset asiakaskunnasta ja toiminnasta Uudellamaalla

Asiakkaiden työllistymisen esteet

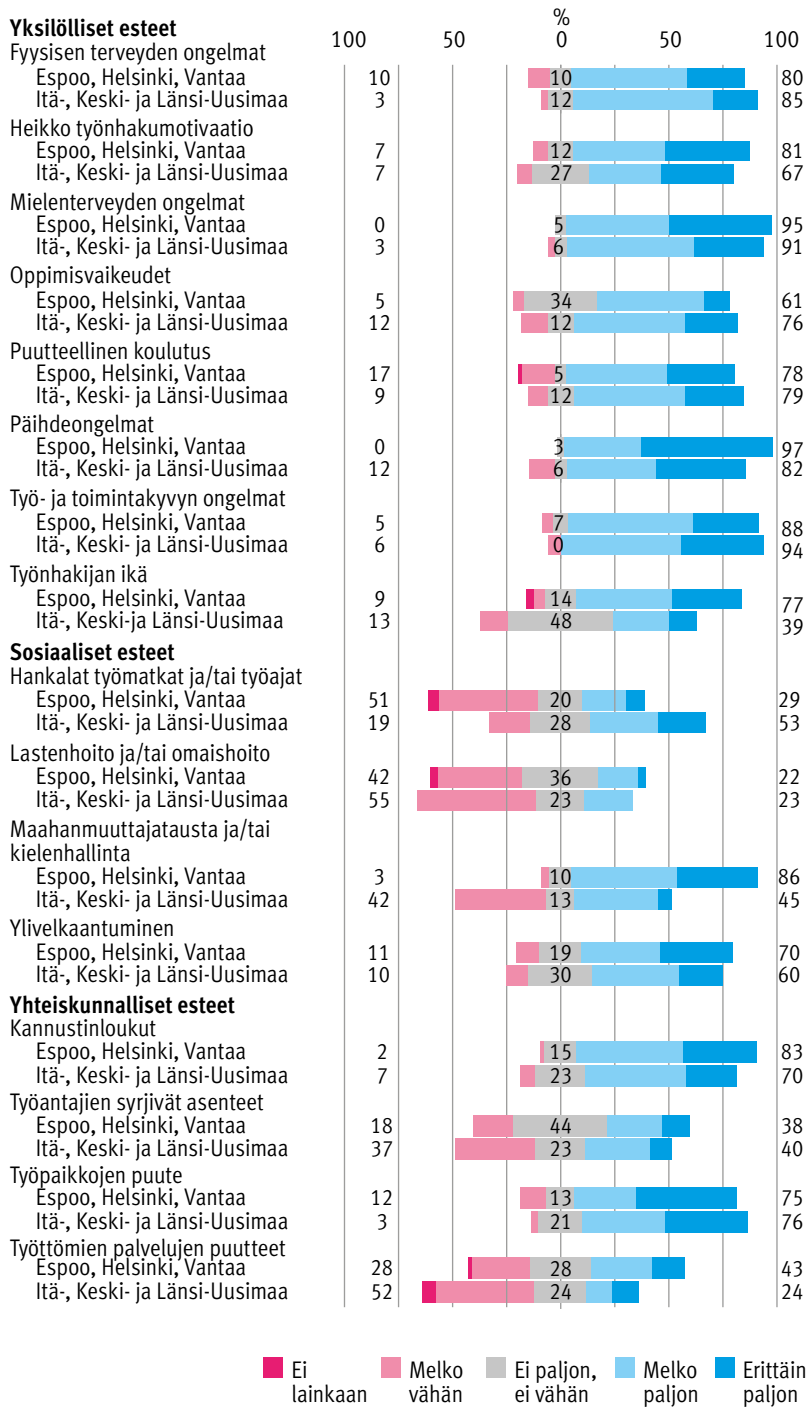
Monialaisen yhteispalvelun työntekijöiden näkemyksiä asiakaskunnastaan kartoitimme kysymällä, millaisten asioiden nähdään estävän TYP-toimi-

pisteen asiakkaiden työllistymistä (kuvio 1, s. 58). Tämä kuvaa työntekijöiden kokemuksellista tietoa asiakaskunnasta ja sen merkitystä työskentelyssä. Tarkastelemme työllistymisen esteitä jaotellen ne kolmeen luokkaan: yksilölliset, sosiaaliset ja yhteiskunnalliset esteet (McQuaid ja Lindsay 2005). Luokittelemme yksilöllisiin esteisiin iän, fyysisen terveyden ongelmat, mielenterveyden ongelmat, päihdeongelmat, työ- ja toimintakyvyn ongelmat, puutteellisen koulutuksen, heikon työmotivaation ja oppimisvaikeudet. Sosiaalisia esteitä ovat tässä tarkastelussa maahanmuuttajatausta ja/tai siihen liittyvät kielenhallinnan ongelmat, ylivelkaantuminen, lasten- ja/tai omaishoito sekä hankalat työmatkat ja/tai -ajat. Näitä voisi osin kutsua myös tilannekohtaisiksi esteiksi. Yhteiskunnallisia esteitä ovat työttömien palvelujen puutteet, työpaikkojen puute, työnantajien syrjivät asenteet sekä kannustinloukut.

Näistä useimpien tekijöiden nähtiin estävän TYP-asiakkaiden työllistymistä (kuvio 1). Työntekijät painottivat yksilöllisiä esteitä, jotka liittyivät asiakkaiden terveydentilaan (mielenterveys- tai päihdeongelmat, fyysinen terveys, työ- ja toimintakyvyn ongelmat), koulutukseen ja motivaatioon. Toisaalta yhteiskunnallisten tekijöiden, etenkin kannustinloukkujen ja työpaikkojen puutteen, nähtiin merkittävästi estävän asiakkaiden työllistymistä. Sosiaalisten esteiden, kuten lasten- tai omaishoidon tai hankalien työmatkojen, merkitys koettiin keskimäärin vähäisempänä.

Pääkaupunkiseudun ja muun Uudenmaan TYP-verkoston asiakaskunnan työllistymisen esteet poikkeavat työntekijöiden näkemysten perusteella toisistaan (kuvio 1). Työntekijät katsoivat mielenterveyden, fyysisen terveyden, työ- ja toimintakyvyn sekä motivaation tuottamat esteet samanlaisiksi eri verkostoissa. Sen sijaan työnhakijan ikä ja päihdeongelmat nähtiin asiakkaiden työllistymistä paljon estävinä tekijöinä useammin pääkaupunkiseudulla kuin muualla Uudellamaalla. Asiakaskunta Helsingissä ja Vantaalla onkin iäkkäämpää kuin muissa Uudenmaan verkostoissa (taulukko 2, s. 53). Toisaalta muualla Uudellamaalla nähtiin oppimisvaikeuksien olevan useammin esteenä työllistymiselle kuin pääkaupunkiseudulla. Tätäkin voi osin selittää asiakkaiden ikärakenne eli muun Uudenmaan verkoston hieman nuorempi asiakaskunta. Pääkaupunkiseudulla on runsaasti maahanmuuttajataustaisia asiakkaita, ja maahanmuuttajatausta mahdollisine kielenhallinnan ongelmineen koettiin selvästi merkittävämmäksi työllistymisen esteeksi pääkaupunkiseudulla kuin muualla Uudellamaalla. Yhdyskuntarakenteen erot ilmenevät siinä, että muualla Uudellamaalla hankalia työmatkoja ja/tai -aikoja pidettiin suurempana esteenä työllistymiselle kuin pääkaupunkiseudulla.

Kuvio 1. Asiakkaiden työllistymistä estävät tekijät TYP-työntekijöiden arvioimana (n = 95).



Monialaisen yhteispalvelun toteutuminen

Näkemyksiä monialaisen yhteispalvelun toteutumisesta selvitimme kahden kysymyspatteriston avulla. Ensimmäinen käsitteli TYP-palvelujen koettua toimivuutta verkoston alueella ja toinen sisälsi TYP-työskentelyyn liittyviä väittämiä. Väittämät jakaantuivat kahteen kokonaisuuteen: henkilöstö ja johtaminen sekä moniammatillinen työskentely verkostossa ja yhteistyö TYP-verkoston ulkopuolelle. Kaikki väittämät oli muotoiltu myönteisiksi.

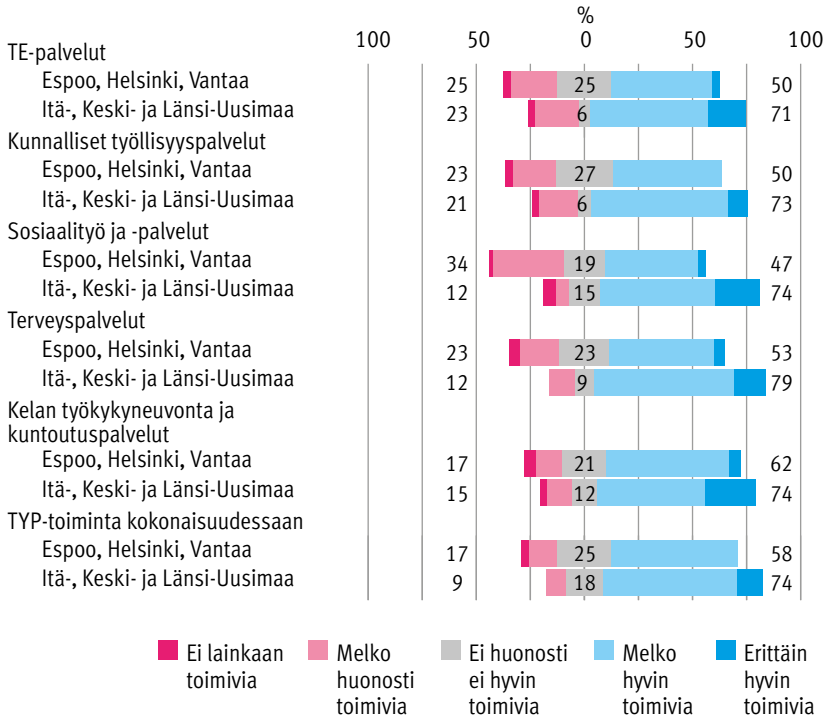
Kaikkiaan yli puolet vastanneista työntekijöistä arvioi oman TYP-verkostonsa toimivan hyvin tai erittäin hyvin. Joka kymmenes vastaaja piti verkostoaan huonosti tai ei lainkaan toimivana. Eri hallinnonalojen palvelujen toimivuudessa ei nähty suuria eroja. Enemmistö vastanneista katsoi TE-palvelujen, kunnallisten työllisyyspalvelujen, sosiaalityön ja -palvelujen, terveyspalvelujen sekä Kelan työkykyneuvonnan ja kuntoutuspalvelujen toimivan hyvin tai erittäin hyvin. Parhaiten toimiviksi nähtiin Kelan työkykyneuvonta ja kuntoutuspalvelut ja heikoimmin toimiviksi sosiaalityö ja -palvelut.

Pääkaupunkiseudun työntekijät olivat toimivuuden arvioinneissaan muiden Uudenmaan verkostojen työntekijöitä olennaisesti kriittisempiä (kuvio 2, s. 60). Palvelujen toimivuus arvioitiin pääkaupunkiseudulla selvästi heikommaksi kuin muualla Uudellamaalla. Erityisen heikoksi koettiin sosiaalityön ja -palvelujen toimivuus, sillä kolmannes pääkaupunkiseudun vastaajista arvioi niiden toimivan heikosti tai ei lainkaan. Muissa Uudenmaan verkostoissa näin arvioi vain noin joka kymmenes. Myös terveyspalvelujen toimivuus katsottiin pääkaupunkiseudulla heikommaksi kuin muualla Uudellamaalla. TE-palvelujen ja kunnallisten työllisyyspalvelujen osalta palvelun heikosti toimivaksi arvioivien osuus ei ollut pääkaupunkiseudulla juuri suurempi kuin muualla Uudellamaalla, mutta palvelujen hyvin tai erittäin hyvin toimivaksi arvioivien osuus oli pienempi. Kelan työkykyneuvonnan ja kuntoutuspalvelujen toimivuus saivat eri verkostoissa hieman tasaisemmat arviot.

Uudenmaan TYP-toiminnassa työskentelevien näkemykset Kelan palvelujen toimivuudesta ovat myönteisempiä kuin aiemmin työvoiman palvelukeskuksissa. Työvoiman palvelukeskuksia koskevassa tutkimuksessa yhteistyö Kelan kanssa arvioitiin heikommaksi kuin yhteistyö työvoimatoimiston tai sosiaalitoimen kanssa (Karjalainen ja Saikku 2008, 229–233). Toisaalta etenkin pääkaupunkiseudulla vaikuttaa olevan sosiaalityön ja -palvelujen toimivuudessa pulmakohtia. Ne voivat liittyä esimerkiksi TYP-toiminnan tavoitteisiin ja keskinäiseen työnjakoon eri osapuolien välillä sekä sosiaalityöntekijöiden kokemuksiin ristiriitoihin suhteessa

aktivointityöhön (Blomgren ym. 2016). Arvioihin ovat saattaneet vaikuttaa myös pääkaupunkiseudun kaupungeissa tehdyt organisaatiomuutokset.

Kuvio 2. Palvelujen toimivuus TYP-työntekijöiden arvioimana (n = 95).

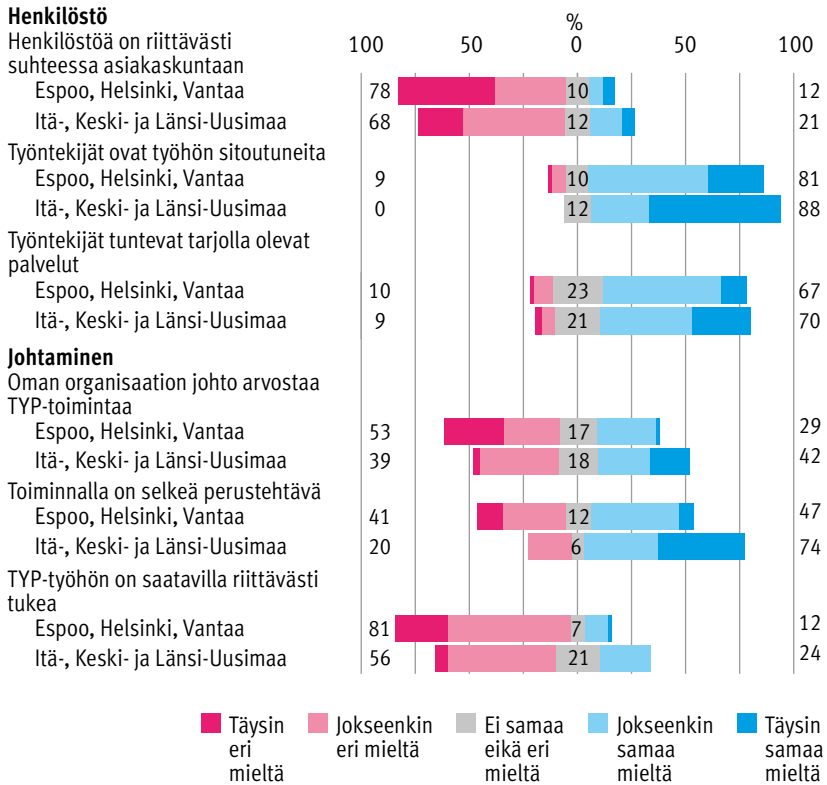


TYP-työskentelyn näkökulmasta työntekijät olivat kyselyssä useimmin samaa mieltä henkilöstöä koskevista väittämistä: ”Työntekijät ovat työhön sitoutuneita” ja ”Työntekijät tuntevat tarjolla olevat palvelut” (kuvio 3, s. 61). Väittämän ”Henkilöstöä on riittävästi suhteessa asiakaskuntaan” kanssa vastaajat olivat sen sijaan useimmin eri mieltä. Myös johtamiseen ja johdon tukeen liittyvät myönteiset väittämät saivat niukasti kannatusta (kuvio 3). Väittämän ”TYP-työhön on saatavissa riittävästi tukea” kanssa eri mieltä oli kaksi kolmasosaa vastaajista. Miltei puolet oli eri mieltä väittämästä, että oman organisaation johto arvostaa TYP-toimintaa ja vain hieman yli puolet oli samaa mieltä väittämästä, että toiminnalla on selkeä perustehtävä.

Suurimmat erot työntekijöiden näkemyksissä pääkaupunkiseudun ja muun Uudenmaan verkostojen välillä liittyivät johtamiseen (kuvio 3) ja moniammatilliseen työskentelyyn (kuvio 4, s. 62). Pääkaupunkiseudulla alle puolet vastanneista koki, että TYP-toiminnalla on selkeä perustehtävä. Muualla Uudellamaalla näin koki suurin osa vastanneista. Myös TYP-työ-

hön saatava tuki ja oman organisaation johdon arvostus koettiin pääkaupunkiseudun verkostoissa selvästi heikommaksi kuin muualla Uudellamaalla.

Kuvio 3. TYP-työntekijöiden näkemykset henkilöstöstä ja johtamisesta (n = 95).

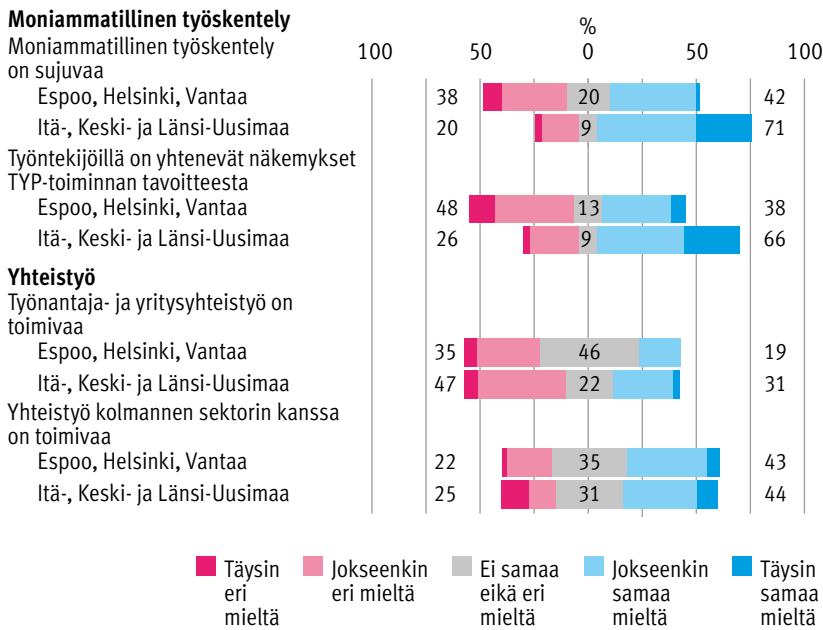


Moniammatillisen työskentelyn koki sujuvaksi pääkaupunkiseudulla vain alle puolet vastanneista, kun jopa kaksi kolmasosaa vastaajista muualla Uudellamaalla piti sitä sujuvana (kuvio 4). Pääkaupunkiseudulla reilu kolmannes vastanneista katsoi työntekijöiden jakavan yhteneväiset näkemykset TYP-toiminnan tavoitteesta, mutta muualla Uudellamaalla näin koki miltei kaksi kolmasosaa vastanneista. Sen sijaan TYP-verkoston ulkopuolista yhteistyötä arvioitiin samansuuntaisesti. Yhteistyö kolmannen sektorin toimijoiden kanssa koettiin toimivammaksi kuin yhteistyö työnantajien ja yritysten kanssa.

TYP-työskentelyn ongelmat koskivat työntekijöiden näkemysten mukaan erityisesti toiminnan johtamista ja johdon tukea henkilöstölle. Monialaiseen johtamiseen liittyvät vaikeudet nousivat esille myös työvoiman palvelukeskustoiminnassa (esim. Karjalainen ja Saikku 2008; Karjalainen

ym. 2008; HE 183/2014 vp). Monialaisen yhteispalvelun asiakaskunnan kasvuun ei työntekijöiden mukaan ole vastattu riittävällä henkilöstö-resurssilla. Tämä voi osaltaan selittää, miksi työntekijät kokivat johdon tuen heikoksi.

Kuvio 4. TYP-työntekijöiden näkemykset moniammatillisesta työskentelystä ja yhteistyöstä (n = 95).



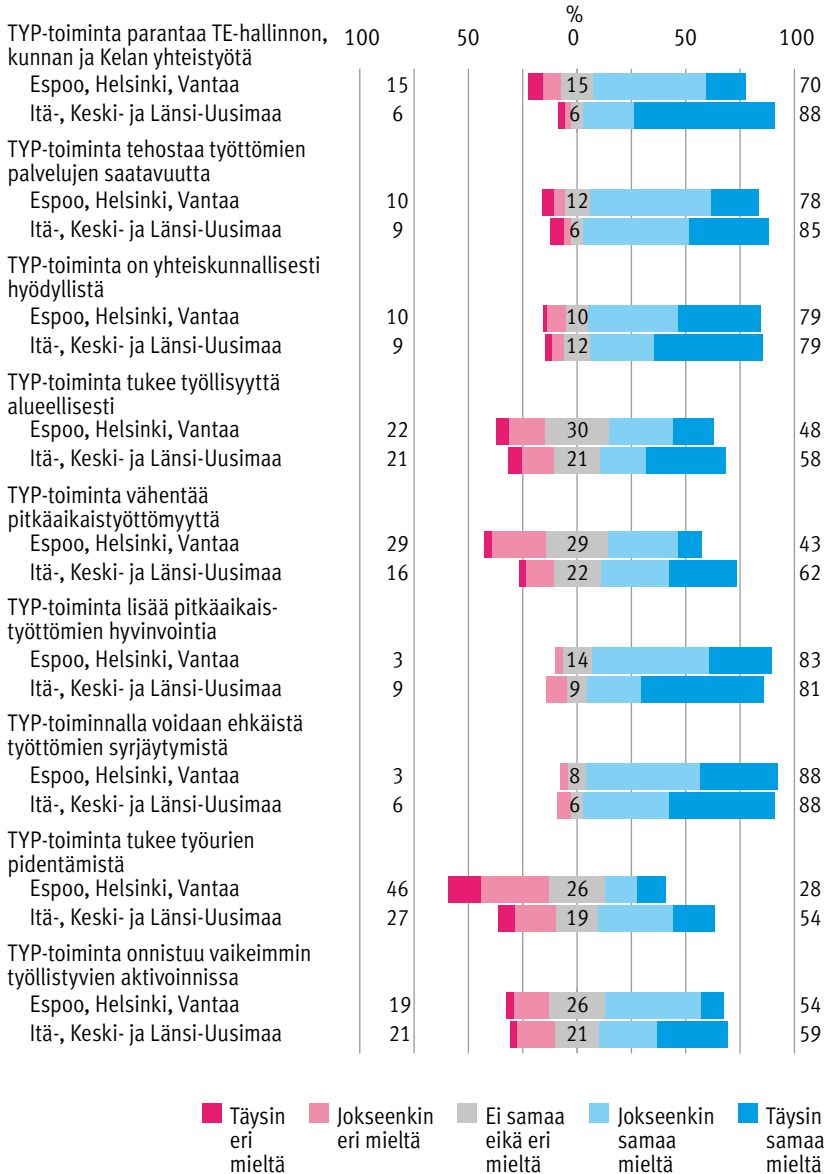
Monialaisen yhteispalvelun koettu vaikuttavuus

Työllistymistä edistävälle monialaiselle yhteispalvelulle on asetettu useita yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, kuten pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen, työllisyysasteen nostaminen sekä kunnan, TE-hallinnon ja Kelan välisen yhteistyön paraneminen (HE 183/2014 vp). Kyselyssä nämä tavoitteet oli muotoiltu vaikuttavuusväittämiksi, joiden toteutumiseen työntekijät ottivat kantaa (kuvio 5, s. 63).

Työntekijöiden arvioiden mukaan TYP-toiminnan vaikuttavuus ilmenee enemmän työttömien hyvinvoinnissa kuin heidän työllistymisessään (kuvio 5). Enemmistö vastaajista koki, että monialaisella yhteispalvelulla voidaan ehkäistä työttömien syrjäytymistä ja lisätä pitkäaikaistyöttömien hyvinvointia. Vaikeimmin työllistyvien aktivoinnin ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen näkökulmista arviot eivät olleet yhtä myönteisiä:

vain noin puolet vastaajista oli samaa mieltä näiden väittämien kanssa ja noin joka viides oli eri mieltä. TYP-toiminnan nähtiin olevan yhteiskunnallisesti hyödyllistä, mutta vaikutukset alueellisen työllisyyden tukemiseen ja työurien pidentämiseen koettiin vaatimattomiksi.

Kuvio 5. TYP-toiminnan vaikuttavuus työntekijöiden arvioimana (n = 95).



Suurin osa vastanneista koki, että monialainen yhteispalvelu tehostaa työttömien palvelujen saatavuutta. Miltei yhtä moni katsoi, että toiminta parantaa TE-hallinnon, kunnan ja Kelan yhteistyötä. Pääkaupunkiseudun ja muun Uudenmaan TYP-verkoston näkemysten kesken ei ilmennyt merkittäviä eroja. Vaikka pääkaupunkiseudun vastaajat arvioivat omien verkostojensa toimivan heikommin kuin muut vastaajat, katsoivat he toiminnan tehostavan työttömien palvelujen saatavuutta ja eri tahojen yhteistyötä. TYP-toiminta nähdään siten hyödyllisenä, vaikka sen ei koettaisi toteutuvan parhaalla mahdollisella tavalla omassa TYP-verkostossa.

Yhteenvedo ja johtopäätökset

Tarkastelumme perusteella työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun asiakasrakenne poikkeaa maan eri osissa. Uudenmaan jokaisen TYP-verkoston asiakaskunta on osin ainutkertainen. Keskeiset erot muuhun Suomeen nähden ovat Uudenmaan iäkkäämpi ja vähemmän koulutettu asiakaskunta sekä vieraskielisten asiakkaiden suuri osuus. Nämä alueelliset erot korostuvat Helsingissä ja Vantaalla.

Monialaisen yhteispalvelun päättymissyiden tarkastelu muistuttaa kolmijaosta, joka on tullut esiin aiemmissa pitkäaikaistyöttömiä koskevissa tutkimuksissa (Kokko ym. 2013; Kerätär 2016). On havaittu, että kolmanneksella asiakkaista on pienellä tuella mahdollisuus työllistyä tai siirtyä pitkäkestoiseen koulutukseen, kolmannes asiakkaista tarvitsee paljon tukea ja palveluja, ja kolmanneksella asiakkaista ei ole työllistymismahdollisuuksia, vaan he hyötyisivät eläkkeestä tai hoidollisista palveluista. Tähän jaotteluun verraten TYP-palvelu näyttää pystyvän tukemaan kohtuullisesti asiakkaiden siirtymiä työhön ja opintoihin sekä kuntoutukseen, hoitoon ja eläkkeelle.

Yhteispalvelun päättäneistä asiakkaista noin joka kolmas vaikuttaa kuitenkin olevan tilanteessa, jossa yhteispalvelun avulla ei ole löydetty pidempikestoista ratkaisua (vrt. Karjalainen ym. 2008, 83). TYP-lain myötä yhteispalvelusta yhden sektorin palveluun siirtyminen on asetettu tavoitteeksi, mutta asiakkaalle edestakainen siirtyminen palvelusta toiseen ei ole tarkoituksenmukaista. Käytössä olevan tiedon perusteella ei tiedetä, ovatko asiakkaiden tilanteet parantuneet yhteispalvelussa. Siirtyminen pois yhteispalvelusta voi myös kertoa siitä, ettei palvelulla ole kyetty auttamaan asiakasta hänen tarvitsemallaan tavalla. Kysymykset monialaisen yhteispalvelun kohdentumisesta ja vaikuttavuudesta jäävät vielä avoimiksi.

Työntekijöiden näkemysten mukaan TYP-asiakkaiden työllistymisen esteet liittyvät etenkin asiakkaiden terveydentilaan, koulutukseen ja motivaatioon. Työntekijät tunnistavat myös sosiaalisten tai tilannekohtaisten

sekä yhteiskunnallisten esteiden merkityksen. Työmarkkinoiden rakenne ja erilaiset kannustinloukut muodostavat työntekijöiden mielestä merkittäviä työllistymisen esteitä. Maahanmuuttajataustaan liittyvät esteet ovat keskeisiä pääkaupunkiseudulla, kun muualla Uudellamaalla tuodaan esiin liikkumisen esteet. Yhdyskuntarakenteella on vaikutusta niin asiakaskunnan muotoutumiseen kuin työntekijöiden työskentelyyn.

Monialaisen yhteispalvelun vaikuttavuus koettiin samansuuntaisesti Uudenmaan työntekijöiden keskuudessa. Työntekijät näkivät, että TYP-toiminta edistää työttömien hyvinvointia ja estää syrjäytymistä. TYP-toimintamallia voidaan kansainvälisesti vertaillen pitää laaja-alaisena yhteispalvelun muotona (Minas 2014), vaikkei työllistymisen ja hyvinvoinnin tavoitteiden yhteensovittaminen olekaan ongelmatonta (Karjalainen ja Saikku 2008; Karjalainen ym. 2008; Valtakari ym. 2008). Yhteispalvelun hyvinvointivaikutusten tunnistaminen edellyttää tietojärjestelmien ja sosiaalipalvelujen vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä.

Eri palvelujen toimivuudessa koettiin eroja pääkaupunkiseudun ja muun Uudenmaan TYP-verkoston välillä. Pääkaupunkiseudun työntekijöiden kriittiset arviot palvelun toimivuudesta ja TYP-työskentelystä voivat perustua toiminnan muutoksiin uuden lain myötä, erilaiseen asiakaskuntaan sekä sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalveluiden organisatorisiin muutoksiin. Haasteellinen asiakaskunta voi osaltaan selittää, miksi monialaisen yhteispalvelun toimivuus arvioitiin pääkaupunkiseudulla heikomaksi kuin muualla Uudellamaalla.

Norjalaisen tutkimuksen (Fossestøl ym. 2015) mukaan monialaisessa yhteispalvelussa parhaiten tehtävästä selviytyvät pienet ja keskikokoiset yksiköt, joissa henkilökunta tuntee toinen toisensa. Ne ovat toiminnassaan joustavampia kuin suuremmat yksiköt, joissa henkilöstön keskinäinen työnjako on tarkkaa. Tässä tutkimuksessa emme pystyneet tarkastelemaan TYP-verkoston työnjakoa, mutta Uudenmaan verkoston lähtötilanteet lakiuudistuksen yhteydessä olivat erilaiset. Pääkaupunkiseudun verkostoilla työvoiman palvelukeskustoiminnassa luotu perusta säilyi ennallaan, kun taas pääkaupunkiseudun ulkopuolella TYP-laki merkitsi uusien verkoston rakentamista. Kaikilla osapuolilla oli nyt lakiin perustuva velvoite osallistua TYP-toimintaan, mikä vahvisti monialaisen yhteistyön oikeutusta, mutta myös haastoi aiempia työskentelytapoja.

Lainsäädännöllä on luotu yhtenäiset kehykset työllistymistä edistävälle monialaiselle yhteispalvelulle, mutta lyhyellä aikavälillä on vaikea arvioida, onko lainsäädäntö vähentänyt tai lisännyt alueellisia eroja yhteispalvelussa. Asiakaskunta ja toiminnan muodot näyttävät rakentuvan paikallisesti erilaisiksi yhdenkin maakunnan sisällä. Tämä kuvaa tulevia haasteita valtakunnallisesti ja alueellisesti yhtenäisten työllisyyttä edistävien palvelui-

den rakentamisessa sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työllisyyspalveluiden risteyskohdassa.

Lähteet

Aro T, Laaksonen V-M. Sote-vertailuanalyysi. Vertailuanalyysi maakuntien väestöllisestä, sosiaalisesta ja taloudellisesta kantokyvystä. PP-esitys, SataSote, syyskuu 2016.

Bannink D, Ossewaarde R. Decentralization. New modes of governance and administrative responsibility. *Administration & Society* 2012; 44 (5): 595–624.

van Berkel R. The street-level activation of the unemployed remote and very remote from the labour market. The Dutch case. Julkaisussa: van Berkel R, Caswell D, Kupka P, Larsen F, toim. *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed*. New York, NY: Routledge, 2017: 144–162.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016.

Blommesteijn M, Kruis G, van Geus R. Dutch municipalities and the implementation of social assistance. Making social assistance work. *Local Economy* 2012; 27 (5–6): 620–628.

Caswell D, Kupka P, Larsen F, van Berkel R. The frontline delivery of welfare-to-work in context. Julkaisussa: van Berkel R, Caswell D, Kupka P, Larsen F, toim. *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed*. New York, NY: Routledge, 2017: 1–11.

Fossestøl K, Breit E, Andreassen TA, Klemsdal L. Managing institutional complexity in public sector reform. Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration* 2015; 93 (2): 290–306.

Hallituksen esitykset:

HE 183/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävstä monialaisesta yhteispalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 35/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Heidenreich M, Rice D. Integrating social and employment policies at the local level. Conceptual and empirical challenges. Julkaisussa: Heidenreich M, Rice D, toim. *Integrating social and employment policies in Europe. Active inclusion and challenges for local welfare*. Cheltenham: Elgar, 2016: 16–50.

Hämäläinen K, Tuomaala J, Ylikännö M. Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 7, 2009.

Karjalainen V, Saikku P. Työvoiman palvelukeskukset. Erityispalvelua vaikeasti työllistyvälle. Julkaisussa: Arnkil R, Karjalainen V, Saikku P, Spangar T, Pitkänen S. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 18, 2008: 177–326.

Karjalainen V, Saikku P, Pasuri A, Seppälä A. Mitä on aktiivinen työvoimapolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Helsinki: Stakes, Raportteja 20, 2008.

Kerätär R. Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Oulu: Oulun yliopisto, Acta Universitatis Ouluensis D 1340, 2016.

Kokko R-L, Nenonen T, Martelin T, Koskinen S, toim. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 18, 2013.

Künzel S. The local dimension of active inclusion policy. *Journal of European Social Policy* 2012; 22 (1): 3–16.

L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

McQuaid RW, Lindsay C. The concept of employability. *Urban Studies* 2005; 42 (2): 197–219.

Minas R. One-stop shops. Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare* 2014; 23 (Suppl 1): S40–S53.

Minas R, Wright S, van Berkel R. Decentralization and centralization. Governing the activation of social assistance in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy* 2012; 32 (5–6): 286–298.

Mosley H. Accountability in decentralised employment service regimes. Paris: OECD, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers 10, 2012.

Niemi H. Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. Työpoliittinen aikakauskirja 2012; 55 (4): 16–27.

Saikku P. Valtion ja kuntien vastuunjako pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa. Sisälönanalyysi hallitusohjelmista ja hallituksen esityksistä vuosina 1995–2015. *Janus* 2018; 26 (2): 104–122.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Tilastotietoja TYP-toiminnasta. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017. Julkaisematon.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työllisyyskatsaus, toukokuu 2018. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, SVT, 2018.

Uudenmaan liitto. Uusimaa lukuina 2018. Helsinki: Uudenmaan liitto, 2018.

Valtakari M, Syrjä H, Kiuru P. Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 19, 2008.

Yläfemma-blogi. TYP-työjaoston materiaalit 2017. Turku: Varsinais-Suomen ELY-keskus. Saatavissa: <<http://www.ylafemmablogi.fi/2017/09/typ-vertailutietoja-tyojaostosta>>. Julkaistu 11.9.2017. Viitattu 14.2.2018.

Monialaisen yhteispalvelun johtaminen

Jaakko Harkko, Anne Määttä ja Maija Kalm-Akubardia

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johtaminen paikallisena koordinaationa

Johdanto

Johtaminen on usein arvioitu suomalaisen yhteispalvelun ongelmakohdaksi siitä lähtien, kun työhallinto, kunnat ja Kela aloittivat yhteispalvelukokeilun vuoden 2002 alussa. Yhteispalvelun johtamisongelmat ilmenivät yhteispalvelukokeilun aikana epäselvinä vastuu- ja valtasuhteina ja johtamisen hallinnonalakohtaisena eriytymisenä. (Arnkil ym. 2004; Arnkil ym. 2008.) Ennen nykyistä TYP-lakia (L 1369/2014) johtaminen jakautui sektorikohtaisesti. Ongelmaksi muodostui se, että johtajan tekemät päätökset olivat usein merkityksellisiä ainoastaan tämän oman hallinnonalan työntekijöille (Arnkil ym. 2004; Karjalainen ja Saikku 2011). Toiminnan vakiinnuttamisen yhteydessä TYP-verkostoihin osallistuvien kuntien määrä kasvoi ja johtamisrakenne muuttui kehittämisvaiheen tilanteesta. Siirryttiin yhden johtajan malliin, jossa yhteispalvelun johtoryhmään kuuluvat kunnat nimeävät johtajan (A 1377/2014). Tämän tutkimuksen tekohetkellä johtaminen toteutui useimmiten TYP-verkoston alueellisessa keskuskunnassa kunnan sosiaali- tai työllistämispalveluiden alaisuudessa.

Monihallinnollisten verkostojen tavoitteenasettelun ja johtamisjärjestelmien yhteensopivuus on yleisesti tunnettu monialaisten palveluiden haaste. Verkostoihin kuuluvien ammattiryhmien ja organisaatioiden tavoitteet eivät välttämättä ole yhdensuuntaisia ja täysin yksiselitteisiä (Sinkkonen ym. 2017, 135). Verkostomaisten palveluiden yhteydessä johtamiskäytänteiden ymmärtäminen on tärkeää, sillä sektoripohjaisesta johtamisesta poiketen palveluprosesseihin liittyvä tieto, tavoitteet ja valta-asetelmat ovat luonteeltaan jaettuja (Head ja Alford 2015). Palveluprosessin luonteen huomioiva johtaminen voi olla merkittävä palveluiden yhteensovittamisen onnistumiseen vaikuttava tekijä.

Tässä artikkelissa monialaisten palveluiden johtamista tulkitaan monimutkaisten mukautuvien järjestelmien (*complex adaptive systems*, CAS) teoreettisesta viitekehyksestä käsin. Johtamisen tutkimuksessa tämän viitekehyksen avulla pyritään tuomaan ilmi eri toimijoiden kokonaisvaltaisen keskinäisriippuvuuden merkitystä sekä johtamisen että johdettujen prosessien toteutumisen kannalta (Hazy ym. 2007; Jennings ja Dooley 2007; Blomme 2012). CAS-viitekehyksessä johdettavan organisaation toimintojen ja rakenteen nähdään syntyvän, kun organisaatio toimii vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Kun useat eri tahot osallistuvat prosessien

johtamiseen, johtajan valta ei ole staattinen voimavara. Johtaminen voidaan ymmärtää pyrkimyksenä vaikuttaa toimijoiden välistä vuorovaikutusta rakenteistaviin käytänteisiin. Kyseiset käytänteet joko mahdollistavat tai estävät eri toimijoiden keskinäistä sopeutumista ja yhteistyötä. (Boal ja Schultz 2007; Hazy ym. 2007.) TYP-verkostojen tapauksessa keskinäisriippuvuuden näkökulma kiinnittää palveluprosessien lisäksi huomiota TYP-verkostojen asettumiseen osaksi paikallista työllisyydenhoidon kokonaisuutta ja TYP-verkoston johtajan rooliin tässä sopeutumisessa. Johtamisen tarkastelu monimutkaisten mukautuvien järjestelmien näkökulmasta tarkoittaa erityishuomion kiinnittämistä johtajan toimintaan toimijoiden välistä vuorovaikutusta edistävänä henkilönä. Tässä artikkelissa keskitytään johtajan käyttämiin koordinaatiostrategioihin, jotka voidaan nähdä tärkeinä johtamisstrategioina TYP-verkoston kaltaisissa monimutkaisissa toimintajärjestelmissä.

Monimutkaisten järjestelmien teoria (CAS) korostaa johtamisen tilanne- ja kontekstisidonnaisuutta (Head ja Alford 2015). Paikallinen ja verkostomainen toteutustapa edellyttää palveluprosessiin kuuluvien eri toimintojen koordinoitua (Axelsson ja Axelsson 2006; Perälä ym. 2012; Sinkkonen ym. 2017). Koordinointi eli toimintojen välisten riippuvuuksien hallinta on keskeinen tapa vaikuttaa toimijoiden väliseen yhteistyöhön silloin, kun eri toimijoilta tarvitaan samanaikaisia panoksia (Mintzberg 1989; Malone ja Crowston 1994). Eri toimijoiden yhteistyön koordinaatio on siten keskeinen monialaisia palveluprosesseja määrittävä mekanismi, joka TYP-verkoston johtajalla on käytettävissään. Monialaisen palveluprosessin koordinoitutehtävän näkökulmasta TYP-verkoston johtajalla on käytössä kolme keskeistä strategiaa: suora ohjaus, yhdenmukaistaminen ja osapuolten keskinäisen sopeutumisen edistäminen. Suoran ohjauksen avulla johtaja hallinnoi eri toimijoiden keskinäisiä riippuvuuksia tapauskohtaisesti epävirallisessa tai yksinkertaisessa vuorovaikutuksessa. Yhdenmukaistamalla eli standardoimalla vaikutetaan siihen, että ennalta määritetyt säännöt ohjaavat keskinäisiä riippuvuuksia. Yhdenmukaistamista voidaan toteuttaa sopimalla työprosesseja, suoritteita ja tuloksia ohjaavista normeista, säännöistä ja ohjeista. Verkoston osapuolten keskinäistä sopeutumista edistämällä johtaja pyrkii vaikuttamaan siihen, että palveluprosessiin kuuluvat toimijat tekevät muutoksia omaan toimintaansa toimijoiden välisten riippuvuussuhteiden hallitsemiseksi (Mintzberg 1989; Malone ja Crowston 1994). Koordinoitimenetelmistä yhdenmukaistamisen merkitys kasvaa organisaatioiden monimutkaisuuden lisääntyessä tai kun toiminnallisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää samanaikaisia panoksia erillisesti johdetuilta organisaatioilta (Mintzberg 1989).

Tässä artikkelissa vastataan kysymykseen siitä, kuinka TYP-verkoston johtaja voi yllä kuvattujen koordinaatiostrategioiden avulla vaikuttaa TYP-verkoston toimintaan ja asettumiseen osaksi paikallista työllisyydenhoidon rakennetta. Kuvaamme ensin paikallisia johtamiseen vaikuttavia tekijöitä ja eroja johtamisen olosuhteissa eri TYP-verkostoissa. Yhteensovitettujen palveluprosessien kannalta paikallisuus tarkoittaa paikallisten olosuhteiden vaikutuksia palveluprosesseihin ja niiden johtamiseen, mutta myös tasoa, jolla johtaja vaikuttaa toimijoiden väliseen vastuunjakoon, yhteistyökäytänteisiin ja toimintatapojen yhtenäisyyteen. Tämän jälkeen käsittelemme johtamista kolmesta näkökulmasta: asiakkaiden ohjautumisprosessin, vaaditun verkosto-osaamispääoman ja sen ylläpitämisen, sekä yhteistyöverkostojen koordinaationa.

Tutkimusaineistot ja -menetelmät

Selvitimme puolistrukturoidulla Webropol-lomakkeella johtajien näkemyksiä monialaisen yhteistyön kokonaisuuden toimivuudesta, sen haasteista, mahdollisuuksista, hyvistä käytännöistä ja kehittämisen paikoista. Kysely sisälsi johtamista ja TYP-verkoston organisaatiota koskevia kysymyksiä, Likert-asteikollisia väittämiä sekä avokysymyksiä. TYP-verkoston johtajille suunnattuun kyselyyn vastasi 28 vastaajaa 33:stä (84,8 prosenttia). Lomakekyselyn tietoja täydennettiin Tilastokeskuksen rekistereistä saaduilla väestötiedoilla (2017a) ja työnvälitystilastotiedoilla (2017b), sekä TYPPI-tietojärjestelmästä (TYPPI-tilasto 2017) saatavilla TYP-verkostojen asiakasmääriä kuvaavilla rekisteritiedoilla. Esitämme näistä aineistoista suoria jakaumia tekstin yhteydessä.

Syvensimme kyselystä saatuja tuloksia TYP-verkostojen johtajien haastatteluilla. Haastattelujen valinta perustui verkostojen kokoon, ikään ja kyselyn perusteella tehtyihin sisällöllisiin valintoihin. Mukaan valitut johtajat edustivat vanhoja (2), laajentuneita (3) ja yhdistyneitä (1) verkostoja. Aineiston analyysimenetelmänä oli teoriaohjaava sisällönanalyysi (Tuckett 2005; Braun ja Clarke 2006; Fereday ja Muir-Cochrane 2006; Tuomi ja Sarajärvi 2009). Teoriaohjaavassa analyysissä oli kaksi vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa aineistolähtöinen analyysi tuotti havaintoja, jotka luokiteltiin ja tulkittiin analyysin toisessa vaiheessa teoreettisen viitekehyksen kautta (Tuomi ja Sarajärvi 2009). TYP-verkostojen paikallisen monimuotoisuuden merkityksen korostaminen ja huomion kiinnittäminen ohjautumisprosessin, verkosto-osaamispääoman ja yhteistyöverkostojen koordinoinnin näkökulmiin olivat aineistolähtöisesti analyysiin tuottuja elementtejä. Näiden tekijöiden tarkastelu koordinaatiostrategioiden näkökulmasta ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen rakenteistumisen

ottaminen analyysissä kuvattavaksi ilmiöiksi olivat analyysiin teoriasta tuotuja elementtejä. Aineistonäytteet esitetään tekstissä ilman tunnistetietoja, ja tekstissä käytetään johtajat erottelevia tunnistenumeroita. Avovastauksista ja haastatteluaineistosta peräisin oleva otteet on merkitty A- ja H-kirjaimin. Artikkelissa esiintyvistä aineistoesimerkeistä on poistettu täytesanoja ja toistuvia ilmaisuja, jotka eivät vaikuta sisällön tulkintaan.

TYP-verkoston monimuotoisuus ja koordinaatiostrategiat

TYP-verkoston paikallinen monimuotoisuus

TYP-verkoston johtajan tehtävänä on monialaisen yhteispalvelun organisointi sekä yhteistyökäytäntöjen ja asiakasprosessien kehittäminen. Taloudellisiin ja henkilöstöhallinnollisiin voimavaroihin liittyvät kysymykset ja toimivaltuudet sovitaan paikallisesti TYP-verkoston yhteistyösopimuksissa. (A 1377/2014.) Kyselytulokset toivat ilmi, että TYP-verkostot poikkeavat huomattavasti toisistaan alueiden koon ja verkostoon kuuluvien kuntien määrän perusteella. Maan 33 verkostossa pitkäaikaistyöttömien määrä vaihteli 370:n ja 6 800:n välillä, ja verkostoihin kuului 1–30 kuntaa. Samalla TYP-verkoston johtajien työsuhteiden perusteet poikkesivat toisistaan: kokoaikaisia TYP-verkoston johtajia oli noin 40 prosenttia 28 vastaajasta. Johtaminen oli kokoaikaista, kun verkostossa oli vähintään 15 kuntaa tai kun alueella oli yli 4 000 pitkäaikaistyötöntä. Puolipäiväiseksi itsensä ilmoitti 30 prosenttia vastaajista, ja tätä vähemmän työaika käytti 30 prosenttia vastaajista.

Monialaisen yhteispalvelun organisointi erosi myös verkoston kehitysvaiheen mukaan. Noin 40 prosenttia TYP-verkostoista ($n = 13$) koostui vakiintuneista toimijoista, joiden toiminta pohjautui aikaisemmissa yhteispalvelukokeilussa ja työvoiman palvelukeskuksissa kehitettyihin toimintamalleihin. TYP-verkosto organisoitui jo olemassa olevaan yhteiseen toimipisteeseen, ja enintään yksittäisiä uusia kuntia oli lisätty TYP-verkoston toimialueeseen. Useimmiten tällainen TYP-verkosto sijaitsi suurissa tai keskisuurissa kaupungeissa, ja verkostoon kuului keskimäärin viisi kuntaa. Verkosto oli jo ennen TYP-lainsäädäntöä vakiinnuttanut asemansa osana kunnallista työllisyyden hoitoa. Vakiintuneisuus tarkoitti, että TYP-verkostoon oli muodostettu rakenne, jonka kautta johtaja pystyi organisoimaan tarvittavia palveluprosesseja, vaikka hänellä ei ollut suoraa valtaa henkilöstövoimavarojen tai itsenäisen budjetin osalta. Haastateltava kuvaa hyötyjä, joita syntyi päätöksestä organisoida TYP-verkoston toiminta kunnan työllistämispalveluiden alaisuuteen:

”On ollut ihan äärettömän hyvä, että kunnan työllistäminen ja – – kaikki operatiiviset on täällä. Että me olemme yrittäneet sitä, että meillä olisi mahdollisimman paljon niitä työkaluja täällä. Että me emme joutuisi enää erilaisiin palveluihin lähettämään. Eli meillä on lääkäripalvelut, sairaanhoitajapalvelut, sosiaalityöntekijöitä alusta lähtien.” (H21)

Lähes yhtä paljon oli laajentuneita TYP-verkostoja (n = 12). Niissä toiminnan lähtökohtana oli ennen lakimuutosta toiminut TYP. Lakimuutoksen yhteydessä TYP-verkostoon lisättiin vähäistä suurempi määrä toiminta-alueen pieniä kuntia. Näihin verkostoihin kuului keskimäärin 14 kuntaa. Johtajien asema ja menettelytavat toiminnan rakenteiden luomiseksi poikkesivat vakiintuneiden TYP-verkostojen tilanteesta. Verkostojohtamisen avulla johtamista lähestynyt johtaja kuvasi itsensä perinteisen johtajan sijaan kehittäjä-työntekijäksi:

”Ennen kaikkea mä olen semmoinen kehittäjä-työntekijä. Olen pyrkinyt toimintaa kehittämään: luomaan perusrakenteet niin kuin säännölliset kuukausikokoukset koko porukalle, kehittämispäiviä, ja virkistys ja vastaavia. – – Vähän pienemmillä tiimeillä kokoonnutaan välillä ja näin poispäin. – – Mä sit kierrän niissä kunnissa aika ajoin. Esimerkiksi siellä [kunnassa] katso-massa, miten siellä pyörii ja heidän kanssaan mietitään asioita erikseen.” (H14)

Valtaosassa laajentuneista TYP-verkostoista oli piirteitä sekä kunnallisen työllisyyden hoidon johtamisen että verkostojohtamisen strategioista ja menetelmistä. Toisin sanoen TYP-verkoston johtaminen mukautui paikallisiin olosuhteisiin. Kun palvelut oli keskitetty useampaan keskus-toimipisteen alueiden isoimpaan kuntaan, toiminta ei olennaisesti eronnut palvelukeskusmallista muutoin kuin keskusten määrän osalta. Monessa verkostossa toiminnan järjestämistapa oli sekoitettu malli. Siinä yhdessä kunnassa toimittiin totutun mallin mukaisesti, mutta johtajan tuli käyttää verkostojohtamisen strategioita verkoston uusien kuntien kanssa tehtäväs-sä yhteistyössä. TYP-sopimuksissa sovitut vastuunjaot olivat vaihtelevia. Yhdessä verkostossa TYP-verkoston johtaja vastasi monialaisia yhteis-palveluverkostoja laajemmasta kokonaisuudesta, kun taas toisessa vas-tuualue oli rajattu toiminta-alueella toimineen vanhan palvelukeskuksen mukaiseksi:

”TYP-verkoston johtaminen meillä on enemmän verkostokokonaisuuden koordinaatiota laajemmin pitkäaikaistyöttömien palveluissa kuin vain TYP-työtä tekevien työtä koskien.” (A7)

”Jos olisi oikeasti semmoinen sopimus, että siinä olisi tämä koko alue, niin eihän se [työaika] silloin riittäisi mihinkään. Että tälle alueelle se tietysti riittää mihin se on tällä hetkellä mitoitettu.” (H13)

Johtajat kokivat mahdollisuutensa kunta- ja organisaatorajojen ylittämiseen rajallisiksi. Johtajien toimivalta näytti rajalliselta varsinkin uusien kuntien verkostoon integroitumisen yhteydessä. Kunnissa saattoi olla vaikiintuneita sektorien välisen yhteistyön käytäntöjä TYP-lakia edeltävältä ajalta tai kunnat eivät halunneet osoittaa lisävoimavaroja verkoston toimintaan. Olemassa oleva paikallinen palvelurakenne oli siten merkittävä yhteistyöprosessia koskevia neuvotteluja määrittävä tekijä. Kun samalla johtajien tavat rakentaa yhteistyöverkostoja ja käytäntöjä vaihteli, syntyi selkeitä verkostokohtaisia eroja verkostojen organisointitavoissa ja toimintakäytänteissä osaamisresurssien hyödyntämisessä. Johtajat määrittivät tehtäväkseen luoda rakenteet toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle ja intressien yhteensovittamiselle. Yhteistyön koordinointi edellytti paikallisten olosuhteiden tuntemista:

”Verkostossa jokaiseen kuntaan muodostetaan omanlaisensa toimintatapa. TYP-verkoston johtajana voin tukea ja ohjata, mutta minulla ei ole minkäänlaista mandaattia toimia muualla kuin [TYP-verkoston keskuskunnassa]. Kun jossakin kunnassa homma ei lähde käyntiin, niin ei siihen pysty vaikuttamaan.” (A10)

”Pitäisi aina saada lähettyä liikkeelle [siitä], että se nousee sieltä kunnan [tarpeista]. – – Kun tässä on laki taustalla tai lakisääteinen toiminta, verkostojohtamisen näkökulmasta se ei ole hedelmällinen tapa lähestyä asiaa. Kun hyvä verkosto lähtee toimimaan siitä, että on joku tarve, minkä ympärille se verkosto tulee. Et tämä tulee just vähän niin kuin päinvastoin.” (H12)

Johtaminen asiakkaiden ohjautumisprosessin koordinaationa

Asiakkaiden palveluun ohjautuminen osoittautui keskeiseksi kysymyksenä palveluprosessin johtamisen näkökulmasta. Ohjautumisen näkökulmasta johtajan TE-toimiston kanssa tekemä yhteistyö oli merkityksellistä.

TYP-verkostoissa aloitti vuonna 2016 yhteensä 20 000 uutta asiakasta kaikki verkostot yhteen laskien. Uusista asiakkaista 79 % ohjautui palveluun TE-toimistojen kautta (TYPPI-tilasto 2017). Sosiaalitoimi oli toinen keskeinen ohjautumisreitti palveluun 13 prosentin osuudella. Kelan merkitys ohjautumisessa oli vähäinen. Kyselyn avovastauksessa johtajat mainitsivat edellisten lisäksi yhteistyöhankkeet, järjestöt, kunnan työllisyyspalvelut, kuntouttavan työtoiminnan, työllisyysyksiköt, etsivän nuorisotyön, nuorille palveluja tarjoavan Ohjaamon, oppilaitokset, mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä asiakkaiden hoito- ja kuntoutustahot.

Yhteistyön eri hallinnonalojen toimijoiden kesken koettiin toimivan hyvin, mutta asiakkaiden eri palveluista muodostuvan kokonaisprosessin näkökulmasta yhteistyötä myös arvosteltiin. Kuusi vastaajaa kymmenestä koki yhteistyön ja tiedonvaihdon toimivan asiakkaan palveluun ohjautumisvaiheessa vähintään melko hyvin. Arviot olivat samankaltaisia eri lähettävien tahojen toimintaa arvioitaessa. Samanaikaisesti johtajista 75 prosenttia arvioi palveluun ohjautumiseen liittyvän ongelmia. Niiden arvioitiin johtuvan erityisesti TYP-verkoston ja lähettävän tahon välisen vastuunjaon epäselvyydestä. Johtajien antamat avovastaukset toivat esille tarpeen monialaisen palvelutarpeen mukaisen asiakaskriteerien tarkemmalle määrittelylle:

”Asiakaskriteerit ja asiakkaan ohjautuminen oikea-aikaisesti ovat haastavia, koska usein työllistymisen näkymiä omaavilla asiakkailla ei kuitenkaan ole monialaisen yhteistyön tarvetta ja päinvastoin asiakkaat, joilla on monialaisen yhteistyön tarve, eivät ole työllistymisen vaiheessa vielä pitkään aikaan.” (A20).

Ohjauskriteerien ja -käytänteiden yhtenäistämistä kaivattiin erityisesti TE-toimistosta ohjautumiselle. Kyselyssä johtajat, jotka eivät nähneet ongelmia palveluun ohjautumisessa, olivat samoja, jotka kokivat yhteistyön TE-hallinnon kanssa toteutuvan hyvin tai erittäin hyvin. Nämä johtajat selittivät kokemustaan yhteistyön toimivuudesta TE-hallinnon kanssa ensisijaisesti vastuunjakokysymyksen onnistuneella ratkaisulla eli eri osapuolten hyväksymän ohjauskriteeristön luomisena. Ohjautumiskriteerien puuttuminen, niiden epätarkkuus tai epäyhdenmukaisuus tai vaikeus toteuttaa sovittuja käytäntöjä saattoi johtaa tilanteisiin, joissa johtajat katsoivat, että lähettävä taho ei ollut arvioinut asiakkaan palvelutarvetta huolella. Johtaja toivat kyselyssä ja haastatteluissa esille, että asiakkaat ohjattiin monialaiseen yhteispalveluun usein ainoastaan ajallisten kriteerien perusteella.

Johtaja pyrkii tuottamaan yhtenäisiä ohjautumiskäytänteitä, jotta asiakkaiden palveluprosessi olisi mahdollisimman tarkoituksenmukainen.

Asiakaskriteeristön määrittely ja ohjauskäytänteet eivät kuitenkaan olleet johtajan yksin omalla toiminnallaan toteutettavissa. Palveluun ohjautumisen ongelmien koettiin liittyvän toimijoiden väliseen vastuunjakoon. Onnistuneimmat kokemukset asiakkaiden ohjautumisesta olivat niissä verkostoissa, joissa TYP-johtajat olivat kyenneet vaikuttamaan asiakkaan palveluun ohjautumiseen. Näissä tapauksissa johtajat olivat luoneet yhdenmukaisia toimintamalleja yhdessä lähettävän tahon johdon ja työntekijöiden kanssa. Johtaja oli saattanut sopia TE-toimiston kanssa lähetekäytännestä tai TE-toimiston ja kunnan toteuttamasta yhteisestä palvelutarpeen arviosta esitetöiden perusteella.

Ne johtajat, jotka kokivat ongelmia vastuunjaossa, kokivat vastuunjaon olevan yleensä omien vaikuttamismahdollisuuksiensa ulkopuolella. Toisin sanoen he nimesivät ohjautumisen palveluun liittyväksi rakenteelliseksi ongelmaksi. Ohjauskriteerien luomisen lisäksi johtajalta edellytettiin kykyä neuvotella lähettävän tahon kanssa siten, että lähettävän tahon toimintatavat muuttuvat. Lisäksi johtajan tuli varmistaa, että ohjautumisprosessi myös säilyy yhdenmukaisena ja sovittuna. Käytännössä nämä tavoitteet edellyttivät johtajalta aktiivisuutta ohjautumiskriteerien viestinnässä sekä lähettävien tahojen johdon että katutason työntekijöiden suuntaan:

”Meillä oli iso ongelma oikeastaan tämä asiakkaiden ohjautuminen. Mutta kävimme reilu puolitoista vuotta sitten ELY-alueen johtajan kanssa neuvottelut, että me halutaan ottaa tämä asiakaskohderyhmä, nimenomaan tämä TYP-asiakaskohderyhmä, hyvin haltuun. Me halutaan palvella niitä. Kunnalla on palveluita tarjolla, ja me halutaan kartoittaa niitten asiakkaitten tilanne.” (H13)

”TE-toimistoon olen menossa nyt sitten, joka on ohjaava taho. Kun siellä on vaihtunut henkilöstöä, menen kertomaan ketä tänne pitäisi ohjata just TYP:stä.” (H14)

Johtaminen verkosto-osaamispääoman ja sen ylläpitämisen koordinaationa

Moniammatillinen toimintatapa on tarpeen silloin, kun asiakkaiden ongelmat ovat monimutkaisia ja niiden ratkaisemiseksi vaaditaan laajaa asiantuntemusta. Moniammatillinen toimintatapa vaatii työn organisointia työryhmiin. (Sinkkonen ym. 2017, 117.) Organisaatorajat ylittävässä yhteistyössä tuodaan yhteen useaan eri organisaatioon eriytynyttä osaamispääomaa. TYP-toiminnan yhteydessä työryhmä tarkoittaa sitä, että

asiakkaiden ongelmien ratkaisemiseksi kootaan yhteen eri julkishallinnon organisaatioihin sitoutunutta osaamista. Tässä tutkimuksessa toteutettujen kyselyn ja haastattelujen perusteella verkosto-osaamispääoman koordinaation voidaan nähdä olevan tärkeä osa TYP-verkoston johtamista.

Käytännössä eri toimijoiden panokset osaamispääoman suhteen määrittellään TYP-yhteistyösopimuksissa, jotka ovat henkilöstövoimavarojen suuntaamisen lähtökohta. Osassa sopimuksista henkilöstövoimavaroista on sovittu tarkasti, toisissa taas oli jätetty tilaa harkinnalle. Tällöin yhden tai useammin verkosto-osapuolen henkilövoimavarat oli sovittu otettavan käyttöön ”tarpeen mukaan” tai ”talousarvion puitteissa”. TYP-verkostojen ja niissä toimivien työntekijöiden taustaorganisaatioiden suhteet olivat siten henkilöstövoimavarojen osalta joko tarkasti sovittuja tai jatkuvasti neuvoteltavia. Henkilöstövoimavaroista sopimisessa onnistuminen vaikutti olennaisesti siihen, oliko johtajalla käytettävissään tarvittava osaamispääoma palveluprosessien tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen.

Johtajien kyselystä saatujen tietojen perusteella 47 prosenttia työntekijöistä toimi sosiaalitoimessa, 5 prosenttia Kelassa, 30 prosenttia TE-hallinnossa ja 18 prosenttia oli muita työntekijöitä. Niihin oli kirjattu esimerkiksi kunnan työllisyydenhoidon ja terveydenhuollon työntekijöitä. Kysyttäessä TYP-verkoston johtajien käsitystä henkilöstövoimavarojen riittävydestä 81 prosenttia johtajista koki verkostossaan toimivan henkilöstön määrän riittämättömäksi. Johtamisen kannalta tämä tarkoittaa, että ”kaikissa kunnissa asiakasjonojen hoitaminen ei nykyisellä henkilömäärällä mahdollista” (A24). Yleisin puute nähtiin TE-hallinnon henkilöstövoimavarojen kohdalla. Vastaajista 57 prosenttia nimesi TE-hallinnon osoittaman henkilöstöpanoksen ongelmaksi.

”Tosiasiassa kunnat käyttävät monikertaisesti. – – [Sopimukset] kertovat siitä, mikä on se minimimäärä, koska kukaan ei halunnut siinä vaiheessa kun niitä sopimuksia tehtiin laittaa sinne niitä todellisia resursseja. – – Mutta TE-toimisto ei laita kyllä mitään sen päälle mitä he ovat ilmoittaneet.” (H13)

Yhteistyösopimukset koettiin useimmiten joustamattomiksi riippumatta niiden tarkkuustasosta. Koska johtajilla oli rajallinen mahdollisuus vaikuttaa palveluun ohjautuvien asiakkaiden määrään, ongelmana eivät olleet ainoastaan alkuperäiset sovitut voimavarat. Ongelmaksi muodotui myös se, että eivät olleet uudelleen neuvoteltavissa. Jos jokin osallinen ei ollut halukas mukauttamaan omaa panostaan henkilöstövoimavaran osalta, johtajat eivät voineet ohjata palveluprosessia kokonaisuutena. Henkilöstövoimavaroihin liittyvien ongelmien ratkaisu näytti vaativan aina

molempien osapuolten yhteistä sitoutumista ja tahtotilaa. Joustamattomuuden koettiin vaikeuttavan palveluprosessin johtamista, ja johtajat joutuvat miettimään keinoja asiaan vaikuttamiseksi. Henkilöstövoimavaroista neuvottelulle ei välttämättä ollut yhteistä areenaa ja myös johtoryhmät olivat passiivisia asiassa.

”Hankaluutta on siinä, että – [työajan resursointi] on omien organisaatioiden sitoutumisesta, kiinnostuksesta ja resursseista kiinni. Vaatinee jatkossa yhteisiä neuvotteluja ja sopimuksia sekä toivottavasti saamme myös johtoryhmän kannanoton työaika-resursseihin sekä asiakasmäärien tavoitelukuihin.” (A22)

Johtajalla ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa osa-aikaisen henkilöstön suureen määrään ja henkilöstön vaihtuvuuteen. Henkilöstön osa-aikaisuus ja vaihtuvuus koettiin ongelmaksi, sillä TYP-verkossa toteutettava työ vaatii erityisosaamista. Erityisosaamisalueiksi ja jatkuvaa kouluttautumista vaativiksi erityistaidoiksi johtajat nimesivät monialaisen yhteistyön ja verkostotyön tekemisen (10 vastausta), työkyvyn arvioinnin ja kuntoutuspalveluihin ohjautumisen (8 vastausta), ratkaisukeskeiset asiakastyön menetelmät (5) ja kirjaamiskäytänteisiin (5) liittyvät tekijät. Osa-aikaisen henkilöstön suuri määrä ja myös henkilöstön vaihtuvuus vaikeuttivat TYP-verkostoissa toteutettavalle työlle ominaisen osaamispääoman ylläpitämistä.

Johtajat nimesivät palveluprosessin kannalta ongelmalliseksi sen, että asiakastyöntekijät ovat ensisijaisesti taustaorganisaatioidensa työntekijöitä ja vasta toissijaisesti TYP-verkoston työntekijöitä. Moniammatillisten tiimien osaamisresurssiin liittyvä päätöksenteko vaati työntekijöiden emo-organisaatioiden johtoon vaikuttamista. Johtajien neuvottelu henkilöstövoimavaroista emo-organisaatioiden esimiesten kanssa oli jatkuvaa. Johtoryhmältä toivottiin tukea nimenomaan henkilöstövoimavarojen koordinoinnin helpottamiseksi. Siinä onnistuminen riippuu siitä, kuinka hyvin johtaja pystyy käyttämään hyväksi yhteistyösopimusten ja johtamisjärjestelmän tarjoamaa liikkumavaraa.

”Johtoryhmän toiminta on semmoinen, mitä vielä pitäisi saada tavalla tai toisella tiivistettyä. Koska johtoryhmään nimetyt henkilöt on nimettyjä henkilöitä siihen ja välttämättä tämä TYP-toiminta ei kuulu siihen heidän suoraan työnkuvaan. – – Mä olisin toivonut, et sinne olisi nimetty semmoinen pienempi työryhmä, jonka kanssa oikeasti siihen [työn organisointiin] pureudutaan.” (H12)

Johtaminen yhteistyöverkostojen koordinaationa

Yhteistyöverkostojen avulla voidaan parantaa palveluprosesseja kolmella tavalla. Ensiksi yhteistyö lisää todennäköisyyttä ymmärtää asiakkaan palvelutarpeen luonne ja sen taustalla olevia syitä. Toiseksi yhteistyö lisää edellytyksiä löytää ratkaisuja tunnistettuihin ongelmiin. Kolmanneksi yhteistyö voi helpottaa ratkaisujen toteuttamista (Head ja Alford 2015). Johtajat kokivat, että TYP-verkostojen vakiinnuttaminen osaksi palvelurakennetta oli parantanut palveluiden yhteensovittamista verrattuna TYP-lain säätämistä edeltäneeseen tilanteeseen.

Koska johtajat eivät useimmiten hallinneet voimavaroja, joilla palveluprosesseja voisi sujuvoittaa, prosessin yhdenmukaistaminen nähtiin keskeisenä työmenetelmänä. Tyypillisesti johtamiseen liitetyn suoran määräysvallan puuttuessa yhdenmukaistaminen ei voinut tapahtua palveluprosessin yksityiskohtien tasolla. Yhtenäistämässä tuli huomioida palveluprosessin sopeutuminen osaksi paikallista työllistymistä edistävien palveluiden kokonaisuutta:

”Meillä on yhteinen toimintamalli. Niin sanotusti hiekkalaatikon reunat. Mutta sitten jokaisessa kunnassa voi olla oma tyyli tehdä sitä työtä, koska [TYP-verkoston] alueella kunnat on hyvin erilaisia. Meillä palveluja ei saada yhtenäistettyä, vaikka kuinka haluttaisiin. Se on ihana haavekuva. – – Tässä näkyy isojen kaupunkien ja pienpien paikkakuntien väliset erot. TYP-palvelu tuottaa yhteisen mallituksen, toiminta-ajatuksen, toimintamallin. Mutta sitten pitää antaa mahdollisuus, et se sovelletaan siihen kulloiseenkin toimintaympäristöön.” (H12)

Toimijavastuista sopiminen ja yhteistyö eri toimijoiden välillä arvioitiin pääosin myönteiseksi. Johtajat nimesivät terveydenhuollon keskeisimmäksi yhteistyökumppaniksi verkoston lakisääteisten toimijoiden (sosiaalitoimi, Kela, TE-toimisto) lisäksi. Yhteistyön arvioitiin toteutuvan keskimäärin melko hyvin näiden toimijoiden välillä. Johtajat olivat hyvin tyytyväisiä yhteistyöhön sosiaalitoimen ja Kelan kanssa. Sen sijaan 22 prosenttia heistä nimesi ongelmia TE-toimiston kanssa tehtävässä yhteistyössä. Haasteeksi määriteltiin vaikeudet TYP-toiminnan ja TE-hallinnon välisen vastuunjaon vakiinnuttamisessa, mutta myös tarkoituksenmukaisten palveluiden saatavuuteen sekä tiedonvaihtoon nähtiin liittyvän ongelmia.

Johtajan vastuulla oli TYP-verkoston ulkopuolisten tahojen sitouttaminen osaksi prosessia. Johtajan tuli toimia sillanrakentajana verkostomaisen ja perinteisen toimintakulttuurin välimaastossa. Tehtävän haasteellisuutta kuvaa se, että 72 prosenttia johtajista koki rajoituksia pal-

veluprosesseja koskevista päätöksentekovaltuuksissaan. Yleisimmin kokeemukset vaikeuksista integroida palveluita osaksi palveluprosessia liittyivät terveydenhuollon palveluihin. Vastaajista 37 prosenttia oli kokenut ongelmia terveydenhuollon kanssa. Haastatteluissa kävi ilmi, että toivottujen kumppaneiden aikaisempi tottumus verkostotyöhön vaikutti monialaisen palvelun saatavuuteen. Terveydenhuoltoa pidettiin tottuneena hierarkkiseen toimintamalliin ja sen palveluiden integroinnissa osaksi monialaisen yhteispalvelun palvelukokonaisuutta koettiin haasteita:

”Mielenterveystyön mukaan saaminen on teettänyt aika paljon töitä niillä alueilla, joissa verkostotyömalli ei ole se psykiatrian perusmalli.” (H12).

Toimintoja hankkeistamalla johtaja saattoi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että alun alkaen varauksellisesti suhtautunut toimija saatiin mukaan palveluprosessiin. Yhteistoimintamallien luomisen lisäksi johtajalta saatettiin vaatia sinnikkyyttä niiden vakiinnuttamisessa:

”Asiat hankkeina. – – Kaikkiin pystyy vaikuttaa, että jos on vaan oikeat kanavat käytössä, sitten rahkeet riittää ja on periksi antamaton. Pitkällä aikavälillä kaikkeen pystyy vaikuttamaan kyllä.” (H13)

TYP-verkoston johtajat nimesivät terveydenhuollon lisäksi muita palveluita, jotka he kokivat tarpeellisiksi mutta joiden tuottamia palveluita ei pystytty tarjoamaan TYP-verkostossa. Keskeisimmät johtajien nimeämät palvelut terveydenhuollon palveluiden lisäksi olivat koulutus ja työllistämispalvelut. Johtajilla ei ollut suoraa toimivaltaa, mutta he kykenivät vaikuttamaan palvelukokonaisuuksiin kumppanuuksien kautta. Johtaja ei aina tarvinnut lisävoimavaroja, vaan hän saattoi neuvotella tarkoituksenmukaisia palveluita osaksi palveluprosessia:

”Jos huomataan, että vaikka [asiakkaiden] koulutustaso on noin matala, sitten lähdetään tekemään oppilaitokseen päin yhteistyötä. Saatas sitä, jota meillä ei ole sisäisesti TYPissä vielä. Tai kun meillä on vaikka mielenterveyspuolella haasteet ja ongelmat – – Mielenterveyden keskusliiton kanssa oli ryhmä ja työntekijät koulutettiin voimavaravalmennukseen.” (H14)

Johtajat toivat esille ristiriidan sen välillä, mitä johtajat olisivat pitäneet asiakasprossin kannalta tarkoituksenmukaisina palveluina ja mitä heillä

luoduissa yhteistyöverkostoissa oli mahdollista siihen tuottaa. TYP-palvelujen puutteellisuus tuli ilmi etenkin palveluprosessin loppupäässä. Johtajat esimerkiksi tunnistivat sijoita ja valmenna -tyyppisen työhönvalmennuksen potentiaalin TYP-asiakasprosessien kehittämisessä. Sijoita ja valmenna -mallissa pyritään nopeaan ja yksilöllisesti suunniteltuun työpaikan etsimiseen työhönvalmentajan tuen avulla (Härkäpää ym. 2013). Tämän tyyppinen palvelu ei kuitenkaan ollut integroitavissa palveluprosessiin, sillä se ei kuulu minkään TYP-toimijan perustehtävään. Johtajat kaipaivat TYP-verkostoille itsenäistä organisaatiota ja budjettia etenkin, kun verkostokumppanien tai muiden kumppanien palveluvalikosta ei ollut löydettävissä asiakaskunnalle soveltuvia palveluita:

”Jos joku työntekijä kertakaikkisesti tekisi pelkästään yritysyritysteistyötä. Koska siihen TE-puolen resurssi ei riitä tällä hetkellä meillä.” (H14)

Vaikeuksilla integroida työllisyys- ja terveystyöpalveluita osaksi palveluprosesseja nähtiin olevan kokonaisvaltaisia vaikutuksia asiakkaiden saamien palveluiden kannalta. Se saattoi johtaa helpommin saatavilla olevien palveluiden käyttöön. Johtajat kritisoivat tilannetta, jossa monialainen yhteisöpalvelu ja sen suhde muihin työllistymistä edistäviin palveluihin uhkasi määrittä sen perusteella, mitä palveluita oli helpoiten saatavilla:

”Kuntouttava työtoiminta on tällä hetkellä ihan järjestyttävän merkittävässä osassa. – – Ikävä kyllä ihmisiä putoaa tosi paljon kuntouttavaan sen takia, että joku muu [palvelun] aika raja tulee vastaan.” (H21)

”Nyt keskitytään kaikenlaisten selvitysprosessien käynnistymiseen ja työllistymisen esteiden kartoitukseen. Kaikki viat/vammat ja muut puutteet eivät estä työllistymistä mutta niiden jatkuva esiin kaivaminen ja niistä keskusteleminen luovat asiakkaalle mielikuvaa siitä, ettei pysty työhön.” (A13)

Yhteenveto ja johtopäätökset

Tarkastelimme tässä artikkelissa, kuinka TYP-verkoston johtajat pyrkivät erilaisten koordinaatiostrategioiden avulla vaikuttamaan TYP-verkostojen toimintaan. TYP-verkosto ei ole erillinen organisaatio vaan johtaminen on luonteeltaan useimmiten, joskaan ei kaikissa tapauksissa, verkostomaista

tai heijasteista johtajuutta. Heijasteisen johtamisen ydinpiirre on vastuu palveluprosessien toteutumisesta ilman suoranaista määräysvaltaa tarvittaviin resursseihin (Niiranen 2017, 138). Johtaja ei siten voi tukeutua hierarkkisiin johtamismenetelmiin. TYP-verkoston johtaminen poikkeaa perinteisen organisaation johtamisesta siten, että johtajalla ei ole suoraa valtaa voimavaroihin. Epäsuorien johtamismenetelmien, kuten toimintojen strategisen koordinoinnin, merkitys kasvaa tässä tilanteessa.

Havaitsimme runsaasti eroja TYP-verkostojen välillä. Osa verkostoista oli rakenteellisesti kiinnitetty kunnan sosiaalitoimen tai työllisyydenhoidon organisaatioon. Osassa toiminta perustui aidosti verkostomaiseen työskentelytapaan. Lisäksi tulosten perusteella useissa TYP-verkostoissa yhteistyön vakiinnuttaminen oli vielä kesken. Verkoston vakaus ja siihen osallistuvat tahot ovat merkityksellisiä toimijoiden välisen yhteistyön onnistumisen tai epäonnistumisen kannalta (Keyton ym. 2008, 401). Näistä lähtökohdista on ilmeistä, ettei ole mahdollista nimetä tai kuvata yhtä TYP-verkostoille tyypillistä johtamista. TYP-verkostojen johtajien kysely- ja haastatteluaiaineiston analyysi osoittaa, että TYP-verkostojen johtaminen toteutuu aina suhteessa paikallisesti toteutuvaan vastuunjakoon, yhteistyökäytänteisiin ja toimintatapojen yhtenäisyyteen palveluprosessin eri vaiheissa. Toiminnallaan johtajat vaikuttavat siihen, kuinka hyvin TYP-verkosto asettuu osaksi paikallista työllistymistä edistävää palvelukokonaisuutta. Aina asettuminen ei tapahtunut onnistuneesti. Artikkelissa kuvattujen hyvien käytäntöjen lisäksi johtajien kuvauksista piirtyy kuva selkeistä alueellisista eroista TYP-verkostojen toiminnassa. Saatoimme kuvata kolme osa-aluetta organisaatioiden välisissä yhteistyökäytänteissä, jotka olivat merkityksellisiä asiakkaan palveluprosessin kannalta ja kaikille verkostoille yhteisiä verkostojen välisistä eroista huolimatta. Nämä olivat asiakkaiden ohjautumisprosessiin vaikuttaminen, verkosto-osaamispääoman hankkiminen ja sen ylläpitäminen sekä yhteistyöverkostojen ylläpitäminen. Näitä osa-alueita yhdistää se, että johtaja voi pyrkiä vaikuttamaan niihin eri koordinaatiostrategioiden avulla.

Kuvasimme artikkelissa, kuinka johtajat etenkin palveluprosesseja yhtenäistämällä pystyivät parantamaan eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Johtajien kokemukset asiakkaiden ohjautumisen sujuvuudesta olivat yhteydessä siihen, oliko johtaja onnistunut luomaan yhdenmukaisia käytäntöjä ohjautumiselle. Onnistunut ohjautumisprosessi edellytti kuitenkin myös lähettävän tahon sitoutumista eli halukkuutta keskinäiseen sopeutumiseen. Palveluprosessien yhdenmukaistaminen ja toimijoiden keskinäisten suhteiden hallinta kohdentuvat useimmiten TYP-verkoston sisäiseen prosessiin. Tässä yhteydessä TYP-verkostojen väliset ja sisäiset erot tulivat esille. Johtajan tehtävä oli tuoda yhteneväisyyttä palveluprosessiin

huomioiden kuitenkin esimerkiksi kaupunkien ja pienten paikkakuntien väliset erot sekä paikalliset erot palveluiden saatavuudessa. Toimintamallien tuli olla sovellettavissa paikalliseen toimintaympäristöön. Toimintamallien väljyys toi mukanaan tarpeen hallita riippuvuuksia eli palveluiden saantia tapauskohtaisesti paikallisten kumppanien kanssa. Toisaalta tämä mahdollisti palveluvalikoiman laajentamisen kumppanuuksia rakentamalla, toisaalta se teki palveluprosessin riippuvaiseksi potentiaalisten kumppanien yhteistyöhalukkuudesta. TYP-verkostojen osaamispääoma oli kuvatuista osa-alueista se, johon johtajalla oli vähiten valtaa. Koordinaatiostrategioiden rajat tulivat vastaan, kun toimintaa ohjaavia yhteistyösopimuksia noudatettiin kirjaimellisesti. Henkilöstövoimavarojen suora ohjaus koettiin mahdottomaksi ja johtajan toimivallan ulkopuoliseksi asiaksi, silloin kun verkostokumppanit eivät halunneet tai eivät voineet mukauttaa toimintaansa TYP-toiminnan tarpeiden mukaisesti.

Kaiken kaikkiaan TYP-verkoston organisaatorakenne on joustava ja antaa johtajalle mahdollisuuden organisoida yhteispalvelua ja kehittää monialaisen yhteispalvelun yhteistyökäytäntöjä ja asiakasprosesseja. Johtajan henkilöstöhallintoon ja osaamisen kehittämiseen liittyvän toimivallan vähäisyys sekä puutteet joustavan budjetoinnin ja tarvittavien palveluiden hankinnan osalta vaikeuttavat johtajien työtä. Vaikka johtajan toimivalta on rajallinen TYP-verkoston kaltaisissa yhteispalveluissa, se sisältää kuitenkin aktiivisen vaikuttamisen siihen, keiden toimijoiden kanssa verkostomaista yhteistyötä tehdään, mistä keskustellaan ja kuinka tarvittu asiantuntijuus saadaan osaksi palveluprosessia. Verkostomaisen yhteistyön onnistuminen riippuu siitä, kuinka hyvin johtajat onnistuvat luomaan ja ylläpitämään kaikkia monialaiseen yhteispalveluun osallistuvia osapuolia hyödyttäviä ratkaisuja.

Lähteet

A 1377/2014. Valtioneuvoston asetus työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

Arnkil R, Karjalainen V, Aho S, Lahti T, Lyytinen S-M, Spangar T. Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 339, 2004.

Arnkil R, Karjalainen V, Saikku P, Spangar T, Pitkänen S. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 18, 2008.

Axelsson R, Axelsson SB. Integration and collaboration in public health. A conceptual framework. *International Journal of Health Planning and Management* 2006; 21: 75–88.

Blomme R. Leadership complex adaptive systems, and equivocality. The role of managers in emergent change. *Organization Management Journal* 2012; 9 (1): 4–19.

Boal KB, Schultz PL. Storytelling, time, and evolution. The role of strategic leadership in complex adaptive systems. *The Leadership Quarterly* 2007; 18 (4): 411–428.

Braun V, Clarke V. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology* 2006; 3 (2): 77–101.

Fereday J, Muir-Cochrane E. Demonstrating rigor using thematic analysis. A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International Journal of Qualitative Methods* 2006; 5 (1): 80–92.

Hazy JK, Goldstein J, Lichtenstein BB. Complex systems leadership theory. An introduction. Julkaisussa: Hazy JK, Goldstein J, Lichtenstein BB, toim. *Complex systems leadership theory. New perspectives from complexity science on social and organizational effectiveness*. Mansfield, MA: ISCE Publishing, 2007: 1–16.

Head BW, Alford J. Wicked problems. Implications for public policy and management. *Administration & Society* 2015; 47 (6): 711–739.

Härkäpää K, Harkko J, Lehikoinen T. Työhönvalmennus ja sen kehittämistarpeet. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 128, 2013.

Jennings PL, Dooley KJ. An emerging complexity paradigm in leadership research. Julkaisussa: Hazy JK, Goldstein J, Lichtenstein BB, toim. *Complex systems leadership theory. New perspectives from complexity science on social and organizational effectiveness*. Mansfield, MA: ISCE Publishing, 2007: 17–34.

Karjalainen V, Saikku P. Governance of integrated activation policy in Finland. Julkaisussa: van Berkel R, de Graaf W, Sirovatka T, toim. *The governance of active welfare states in Europe*. RECOWE. Lontoo: Palgrave Macmillan, 2011: 216–236.

Keyton J, Ford DJ, Smith FI. A mesolevel communicative model of collaboration. *Communication Theory* 2008; 18: 376–406.

L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

Malone TW, Crowston K. The interdisciplinary study of coordination. *ACM Computing Surveys* 1994; 26 (1): 87–119.

Mintzberg H. Mintzberg on management. Inside our strange world of organizations. New York, NY: Simon and Schuster, 1989.

Niiranen V. Moniammatillisten verkostojen johtaminen. Julkaisussa: Rissanen S, Lammintakanen J, toim. *Sosiaali- ja terveysjohtaminen*. Helsinki: WSOYpro, 2017: 129–146.

Perälä M-L, Halme N, Nykänen S. Lasten, nuorten ja perheiden palveluja yhteensovitava johtaminen. Helsinki: Terveystyön ja hyvinvoinnin laitos, Opas 19, 2012.

Sinkkonen S, Taskinen H, Rissanen S. Sosiaali- ja terveyspalvelujen integrointi ja johtaminen. Julkaisussa: Rissanen S, Lammintakanen J, toim. *Sosiaali- ja terveysjohtaminen*. Helsinki: WSOYpro, 2017: 105–128.

Tilastokeskus. Väestöllisiä tunnuslukuja alueittain 1990–2017. Helsinki: Tilastokeskus, 2017a. Saatavissa: <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vaerak/statfin_vaerak_pxt_005_fi.px?rxid=8e98b233-c8df-4f63-be4c-60f9af60cbe4>. Viitattu 1.2.2017.

Tilastokeskus. Työttömät työnhakijat eri ryhmissä, palveluissa olevat ja avoimet työpaikat kuukauden lopussa. Helsinki: Tilastokeskus, 2017b. Saatavissa: <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tym__tyonv/statfin_tyonv_pxt_002.px/?rxid=45106687-0ac0-4a18-938e-453aa25c4918>. Viitattu 1.2.2017.

Tuckett AG. Applying thematic analysis theory to practice. A researcher's experience. *Contemporary Nurse* 2005; 19 (1–2): 75–87.

Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. uudistettu painos. Helsinki: Tammi, 2009.

TYPPI-tilasto. Seuranta 2016. Tilastotietoja TYPPI-tietojärjestelmästä, 2017. Julkaisematon ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tekemä poiminta. Tieto poimittu 13.4.2017.

Anne Määttä, Jaakko Harkko ja Maija Kalm-Akubardia

Monialaisen yhteispalvelun johtamisjärjestelmä ja yhteensovittavan johtamisen mahdollisuus

Johdanto

Hajanainen palvelujärjestelmä heikentää erityisesti useita palveluita tarvitsevien asiakkaiden mahdollisuuksia saada tarvitsemaansa tukea (Määttä 2016). Haavoittavien tilanteiden välttäminen ja onnistuneen palvelu- ja etuuskokonaisuuksien rakentaminen vaatii eri hallinnonalojen onnistunutta yhteistyötä (Bouckaert ym. 2010). Kasautuneisiin tukitarpeisiin on Suomessa ja muualla Euroopassa pyritty vastaamaan erilaisilla yhteen kootuilla palveluilla (*one stop shops*) (esim. Askim ym. 2011; Janzt ja Jann 2013; Minas 2014; Saikku ym. 2017). Suomessa pitkäaikaistyöttömien monialaisiin palvelutarpeisiin vastataan työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla (TYP). TYP-verkoston toimintaa johtaa TYP-lain (L 1369/2014) ja -asetuksen (A 1377/2014) mukaan johtoryhmä. Yhteispalvelun organisoimisesta, tavoitteiden seurannasta sekä yhteistyökäytäntöjen ja asiakasprosessien kehittämisestä vastaa johtoryhmän nimittämä johtava henkilö, josta tässäkin artikkelissa käytetään nimitystä TYP-johtaja.

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johtaminen vaatii erilaisten päämäärien ja joskus ristikkäistenkin pyrkimysten yhteensovittamista. Vaikka TYP-johtajan tehtävät on määritelty asetuksessa, hänellä ei ole itsenäistä toimeenpanevaa organisaatiota eikä selkeää esimiesasemaa suhteessa TYP-palveluissa työskenteleviin työntekijöihin. Monialaisen palvelutoiminnan johtamisessa voidaan soveltaa useanlaisia johtamisotteita. Tässä artikkelissa tarkasteltavaksi tulevat hierarkkinen, verkostomainen ja yhteensovittava johtaminen.

Artikkelissa selvitetään yhteensovittavan johtamisen mahdollisuuksia työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johtamisjärjestelmässä. Sen muodostavat ensi sijassa TYP-johtoryhmä ja TYP-verkoston esimiehet. Valtioneuvoston asetuksessa (A 1377/2014) määritelty valtakunnallinen ohjausryhmä sekä työ- ja elinkeinoministeriön asettama työjaosto ovat myös osa johtamisjärjestelmää. Artikkelissa tarkastellaan TYP-verkoston johtamisjärjestelmän piirteitä, johtamista tukevia ja vaikeuttavia tekijöitä sekä yhteensovittavan johtamisen mahdollisuuksia. Tutkimusaineiston muodostavat kuuden johtajan ja kahden johtoryhmän haastattelut. Haastattelukysymykset on muotoiltu kaikille TYP-johtajille suunnatun puolistrukturoidun kyselyn tulosten analyysin tuloksena. Analyysimenetelmä on teorialähtöinen sisällönanalyysi.

Seuraavaksi kuvataan hierarkkista, verkostomaista ja yhteensovittavaa johtamista, joista viitekehys muodostuu. Tämän jälkeen kuvataan johtamisjärjestelmän kolmea tasoa; TYP-verkoston työntekijöiden johtamista, yhteistyötä TYP-työntekijöiden esimiesten kanssa sekä johtoryhmän roolia johtamisjärjestelmän kokonaisuudessa.

Hierarkkinen, verkostomainen ja yhteensovittava johtaminen

Monialaisen yhteistyön (*interagency collaboration*) tavoitteena on toimia yli organisaatiorajojen, jakaa tietoa ja suunnitella tai tuottaa palveluita yhdessä. Useita toimijoita koskevien tavoitteiden asettaminen, toiminnan suunnittelu ja ohjaus, koordinaatio ja päätösten tekeminen vaativat hallinnonalojen johtohenkilöiden keskinäistä neuvottelua, yhteistoimintakäytäntöjä ja yhteistyöstrategiaa. (Crawford 2012, 55–56.) Yhteistoimintakäytäntöjä (*collaborative practice*) voidaan rakentaa kolmella eri strategialla. Yhteistyöstrategia (*cooperative strategies*) saavutetaan yhteisillä sopimuksilla. Kannustinstrategiaan (*incentive strategies*) pyritään erilaisilla houkuttimilla, jotka ovat usein taloudellisia, kuten laajempi taloudellisten voimavarojen jako. Auktoriteettistrategia (*authoritative strategy*) syntyy yhdessä tekemistä säätelevien valtuutusten määrittelyllä, ohjeilla, määräyksillä ja toimivallan käyttämisellä. (Crawford 2012, 31.)

Julkisorganisaatioiden johtamisratkaisut ovat tyypillisesti kahdenlaisia: hallitaan johdettavaa kokonaisuutta hierarkkisesti tai haetaan ratkaisuja verkostojen kautta. Julkiset organisaatiot mielletään usein horisontaalisesti samanarvoisiksi ja erikoistuneiksi kokonaisuuksiksi, joita johdetaan hallinnonalakohtaisesti (Christensen ja Lægreid 2012, 581). Hierarkkisessa johtamisrakenteessa päätöksentekovalta ja auktoriteetti keskittyvät organisaation johdolle (auktoireettistrategia). Lähtökohtana on, että johdolla on valta tehdä koko organisaatiota koskevia päätöksiä, koska sillä on näkemys tavoitteista ja ymmärrys ratkaisusta, joilla niihin päästään. (Fimreite ja Lægreid 2009, 284–285; Christensen ja Lægreid 2012, 581.) Vertikaalisen, hierarkkisen johtamisen myönteisenä piirteenä ovat selkeät valta- ja vastuusuhteet. Selkeät vertikaaliset hierarkiat eivät ole ainoastaan ajattelun jäänkeitä vaan poliittisen rakenteen, lainsäädännön sekä salassapitovelvollisuuden sekä yksityisyydensuojan turvaajia. (Fimreite ja Lægreid 2009, 295.)

Hierarkkisen johtamisen riskinä on siiloutuminen, mikä kapeuttaa johtamisen näkökulmaa hallinnonalakohtaiseksi (Lægreid ja Rykkja 2015, 963). Hierarkkisuuden ongelmat näkyvät tilanteissa, jossa johdettava kokonaisuus on monialainen. Yksittäistä hallinnonalaa voidaan johtaa hierarkkisesti, mutta monialaisen kokonaisuuden hierarkkinen johtaminen

saattaa aiheuttaa toiminnan oikeutuksen ongelmia. Seurauksena voi olla, että hallinnonalojen ammatilliset orientaatiot eivät tule tunnistetuiksi, mikä heikentää työntekijöiden luottamusta ja sitoutumista (Mosher 1967).

Hierarkkisella johtamisella johdetaan hallinnonalojen siiloja, mutta verkostoilla tavoitellaan yhteistyötä (yhteistyöstrategia). Laajoissa, useita rajapintoja ylittävässä yhteistyössä väärinymmärrykset ovat yleisiä, ja ne kumpuavat toimijoiden poikkeavista organisaatioperinteistä. (Hibbert ja Huxham 2010, 532.) Toimivan yhteistyön edellytyksenä pidetään verkoston riippuvuussuhteiden ja yhteisten tavoitteiden tiedostamista. Oikeuttamisen (legitimaatio) ongelmiin vastataan neuvotteluin ja vahvistamalla osallisuutta. (Klijn ja Koppenjan 2000, 140–142.) Verkostoyhteistyö voidaan nähdä keinona erityisesti niin kutsuttujen ilkeiden ongelmien ratkaisuun tilanteissa, joissa erilliset toimijat eivät yksin kykene ratkaisemaan monimutkaisia haasteita (Roberts 2000; Head 2008).

Verkostoyhteistyön johtamisessa keskeistä on yhteisten tavoitteiden löytäminen ja kokonaisuuden ohjaaminen haluttuun suuntaan. Verkostojohtamisen vahvuuksia ovat hallinnonalakohtaisen itsenäisyyden säilyttäminen sekä neuvotteluiden ja voimavarojen yhdistämisen kautta saatavat hyödyt. Verkostomalli voi olla joustava ja ketterä, mutta toiminnan ohjaaminen ja vastuiden määrittelemineen monitulkintaista. (Fimreit ja Lægreid 2009, 285.) Neuvottelevan verkostojohtamisen heikkoutena on rajallinen mahdollisuus tehdä päätöksiä, sillä millään toimijalla ei ole päätösten tekovaltaa yli muiden (Airaksinen ym. 2011, 143).

Työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa eri sektoreiden toimijoita johdetaan sekä oman taustaorganisaationsa työntekijöinä että eri sektoreiden muodostamana ryhmänä. Työntekijät ovat monenlaisien, jopa vastakkaisten odotusten kohteena. Myös taustaorganisaatioiden johto voi joutua taistelemaan keskenään vastakkaisten intressien vuoksi. (Axelsson ja Axelsson 2006; 2009.) Eri osapuolet huomioiva ratkaisu vaatii usein sekä hierarkkisuutta että verkostojen välistä yhteistyötä.

Yhteensovittava johtaminen tarjoaa tähän hybridimuotoisen vaihtoehdon. Sen tavoitteena on yhdistää hallinnonalakohtainen hierarkkisuus ja horisontaaliset neuvottelut (Fimreite ja Lægreid 2009, 285; Perälä ym. 2012; Lægreid ja Rykkja 2015, 974, 977). Yhteensovittava johtaminen on toimivaltaisen johdon tehtävä, koska johtajilla on hallinnonalakohtainen valtuutus tehdä päätöksiä. Yhteensovittavan johtamisen kohteena voivat olla hallinnonalat ylittävät kysymykset, yhteisesti järjestettävät palvelut ja niiden integrointi. Yhteensovittamalla voidaan löytää ratkaisuja myös toimintaprosesseihin, strategiaan tai organisaatioiden yhteistoiminnan hallinnointiin liittyviin sopimuksiin ja päätöksiin. (Perälä ym. 2012.) Hallinnonalat ylittävissä johtamisverkostoissa on mahdollista luoda yhteinen

tahto ja hakea ratkaisuja toimijarajat ylittäviin haasteisiin, joihin ei yhden hallinnonalan toimenpitein pystytä vastaamaan. Yhteensovittavan johtamisen tavoitteena on yhdessä määritellyn horisontaalisten ja vertikaalisten toimintojen muodostaman kokonaisuuden tavoitteellinen johtaminen, hallinnonalat ylittävien yhteisten tavoitteiden nimeäminen, toimenpiteistä sopiminen sekä toimintakulttuurin muutos. (Halme ym. 2010; Perälä ym. 2012, 26, 29.) Yhteensovittava johtamismalli mahdollistaa kaikkien kolmen Crawfordin (2012) kuvaaman strategian hyödyntämisen.

Perälän ym. (2012) mukaan yhteensovittava johtaminen on toimiva johtamisen malli sellaisten palveluiden kohdalla, missä asiakkaiden kanssa tarvitaan sekä yhteisten tavoitteiden asettamista että toiminnallisten vastuiden selkeyttämistä. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi perus- ja erityistason palveluiden tai eri hallinnonalojen, kuten sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen palveluiden, tarkastelemista yhtenä kokonaisuutena, aivan kuten TYP-palveluissa tehdään. Yhteensovittavaa johtamista on kehitetty toistaiseksi erityisesti lasten, nuorten ja perheiden palveluissa, mutta sen tavoitteet ja toiminnan rakenteet ovat sovellettavissa myös muiden hallinnonalat ylittävien, integroitujen palveluiden johtamiseen (Määttä 2018).

Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Artikkelin tutkimusaineisto muodostuu kuuden TYP-johtajan teemahaastatteluista sekä kahden TYP-johtoryhmän ryhmähaastatteluista. Analysoitava aineisto on muotoutunut kolmeosaisen aineistonkeruun tuloksena. TYP-johtajien kyselyn (vastanneita 28) tulosten analyysin jälkeen haastateltaviksi haettiin johtajia, jotka edustivat niin kutsuttua laajentunutta, vanhaa ja yhdistynyttä verkostoa. Uusien verkostojen johtajia ei haastateltu. Johtajat olivat eri puolilta Suomea. Haastateltavia lähestyttiin sähköpostitse ja kaikki haastatteluun pyydetty myöntivät pyyntöön. Haastattelut saivat haastattelukysymykset tutustuttavakseen ennen haastattelua. Johtoryhmän haastattelukysymykset laadittiin johtajien haastattelujen analyysin pohjalta sekä perehtymällä haastatteluun pyydettyjen johtoryhmien kokouspöytäkirjoihin vuosilta 2015–2017.

Kaikki haastateltavat antoivat suostumuksen käyttää haastatteluja omilla nimillään. Tämän julkaisun yhtenäisyyden säilyttämiseksi haastateltujen verkostoja ei kuitenkaan nimetä, vaan haastateltavat erotellaan tunnistetiedoin H1–H6 sekä Jory1 ja Jory2. Analysoidessamme ja esittäessämme tuloksia tiedostimme, että haastatteluun valitut kuusi johtajaa ja erityisesti kaksi valittua johtoryhmää kuvaavat vain osaa TYP-verkostoista. Toisaalta TYP-johtamisrakenne on samanlainen kaikissa verkostois-

sa, joten sen toimintaan liittyviä lainalaisuuksia voidaan löytää kaikista TYP-verkostoista.

Artikkelin analyysimenetelmä on teorialähtöinen, laadullinen sisällysanalyysi (Tuomi ja Sarajarvi 2009). Haastattelusta poimimme lähilukemisen, koodaamisen ja teemoittelun kautta esille aineisto-otteet, jossa kuvattiin johtamisjärjestelmän eri tasojen rakentumista hierarkkisen, verkostomaisen tai yhteensovittavan johtamisen kautta. Tutkimusryhmän kiinnostuksen kohteena olivat erityisesti tekijät ja rakenteet, jotka määrittelivät toimivaltaa ja hallinnonalat ylittävän johtamisen mahdollisuuksia. Aineiston analyysin tukena käytimme Atlas.ti (7.5) -ohjelmaa. Oteita johtajien ja johtoryhmien haastatteluista hyödynsimme tulosten elävöittämiseksi. Luettavuuden lisäämiseksi siistimme sekä johtajien että johtoryhmän haastatteluista nostettuja suoria lainauksia poistamalla toistuvia sanoja, jotka eivät vaikuta sisällön tulkintaan.

Johtajan toimivalta eritasoisten rakenteiden kokonaisuudessa

TYP-verkoston johtajan tehtävänä on huolehtia moniammatillisen tiimin tavoitteellisen yhteistyön sujumisesta. Johtaminen näyttäytyi haasteellisena, sillä pääosin verkostot olivat suuria, useisiin eri kuntiin sijoittuvia moniammatillisia kokonaisuuksia. Kuntakohtaisesti TYP-palvelujen toimijat työskentelivät yhteisissä tiloissa tai omissa toimipisteissään. Verkoston laajuuden lisäksi työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johtamista määrittä johtajakohtaisesti rakentuva toimivalta. Laajimmillaan TYP-johtajan alaisuudessa työskenteli kunnan sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalveluiden työntekijät, suppeimmillaan johtajilla ei ollut yhtään suora alaista.

Suostuttelulla rakentuva toimivalta

TYP-palveluiden ja sitä kautta myös johtamisen odotettiin ensisijaisesti vahvistavan asiakkaiden työllistymisedellytyksiä. Johtamisen näkökulmasta tavoitteiden toteutuminen oli kiinni useista eri tekijöistä. Osa haastatteluista johtajista koki väljän TYP-lain ja asetuksen rajoittavan toimivaltaa, sillä se ei määrittele johtajan valtuuksia. Toisten mielestä väljyys mahdollisti erilaisia paikallisissa yhteistyöverkostoissa rakentuvia toimintamalleja. TYP-verkoston kuntien yhteistyösopimuksissa määriteltyt voimavarat määrittivät johtajan mahdollisuuksia pyrkiä kohti hänelle asetettuja tavoitteita. Voimavarojen käyttöä rajasi TYP-johtajan toimivalta.

”TYP-johtajalla ei ole niin sanottua henkilöstöjohtamisen mandaattia koko TYP:in henkilöstön osalta, se tuo tietysti tähän käytännön toimintaan tiettyjä haasteita. Se, että meillä on yhteinen tahotila, sen löytäminen, hakeminen, etsiminen ja kirkastaminen kaikille toimijatahoille vaatii jatkuvaa keskustelua. Vaikka ollaan tavoitteita hiottu ja yhteistä toimintaa ja tässä vaiheessa menossa, niin kyllä tämä vaatii ihan jatkuvaa keskustelua koko ajan. Ja pitää hyvin herkällä korvalla toimia niissä yhteistyöfoorumeissa, joita on Kelan ja TE-hallinnon ja kaupunkitoimijoiden välillä. Ehkä se on sitä keskustelua ja hakemista. Yksi kollega käytti josakin yhteydessä tällaista mainintaa kun suostuttelujohtaminen. Ja se oli aika kuvaavaa se. Onko se kuinka tuloksellista aina, niin siihen en tässä yhteydessä ota kantaa. Mut se ehkä kuvaa sitä, et tavallaan oot johtaja, mut oot johtaja ei kenenkään maalla joissakin asioissa. Ja sitten ei oo oikeastaan mitään muuta väylää kun sen keskustelun käyminen.” (H1)

TYP-työntekijät eivät olleet ensisijaisesti vastuussa TYP-johtajalle vaan oman taustaorganisaationsa esimiehelle. TYP-työtä tehtiin usein osa-aikaisesti, jolloin työntekijöillä oli myös muita työvelvollisuuksia. Johtajien kokemusten mukaan taustaorganisaatioiden tavoitteet, määrärahat ja säästöpainotukset kavensivat TYP-työhön suunnattuja voimavaroja. TYP-työskentelyn toissijaisuus vaikeutti kokonaisuuden johtamista. Johtajalla ei ollut mahdollisuutta valvoa, ovatko muissa toimipisteissä työskentelevät TYP-työntekijät käyttäneet työaikansa yhteistyösopimusten mukaisesti. Toisinaan verkostotyöhön tarkoitettua voimavaraa käytettiin ilmoittamatta muuhun tarkoitukseen.

”Pääasiassa asiakasohjaus on tullu TE-puolelta, mutta lain mukaanhan kunta on velvollinen ohjaamaan ja Kela. Mä esimerkiksi viime syksynä kävin kaikissa kunnissa, siel oli aikuissosiaalityön puoleltakin ihmisii useissa kokouksissa läsnä, et tää TYP tulis tututuks, et hekin ohjais esimerkis TYP:iin sieltä perusaikuisosiaalityöstä. Esimerkiks semmosta yhtenäisyyttä oon yrittäny. On tässä sitten haasteensa silleen, että enhän mä mitenkään pysty olemaan kartalla siitä, missä mikin kunta menee tai mitä linjauksia TE-toimistossa on tehty. Se on mun mielestä haaste ja yks ärsyttävä piirre kans välillä. Yhtäkkiä voi tulla jostain semmosia linjauksia, mistä mä en tiedä mitään.” (H2)

TYP-johtajan hierarkkinen toimivalta toteutui tilanteissa, joissa hänellä oli omia alaisia. Muiden työntekijöiden kanssa oli sovittava yhteisistä toimintamalleista. Johtajan henkilökohtaiset taidot nousivat toimenkuvaa merkittävämmäksi tekijäksi. Neuvottelu- ja suostuttelujohtamisella johtajat rakensivat mahdollisuuksiaan ohjata monialaista verkostoa. Tätä osaamista johtajat tarvitsivat sekä TYP-palvelun sisäisten prosessien kehittämisessä että yhteistyössä verkostokumppanien kanssa.

Kapeasta toimivallasta huolimatta johtajat olivat menestyksellisesti sitouttaneet työntekijät yhtenäisiin TYP-asiakasprosesseihin. Verkostoissa toimittiin puhelimitse, sähköpostitse ja Skype-yhteyden välityksellä tai yhteistyötä ylläpidettiin verkostotapaamisilla. TYP-verkoston sisäistä moniammatillista yhteistyötä ja keskinäistä luottamusta vahvistettiin säännöllisillä kokouksilla, koulutuksilla ja virkistystilaisuuksilla. Johtajilla oli enemmän keinoja vaikuttaa TYP-verkoston sisäiseen toimintaan kuin verkostokumppanien, kuten TYP-palveluun ohjaavien toimijoiden kanssa rakentuviin käytäntöihin. Puuttuvaa hierarkkista valtaa johtajat kompensoivat suostuttelemalla TYP-työtä tekeviä työntekijöitä yhteisiin tavoitteisiin ja sitouttamalla työntekijät toimijarajat ylittäviin, yhteisiin prosesseihin. Kapeaa toimivaltaa johtajat paikkasivat myös käymällä neuvotteluja työntekijöiden esimiesten kanssa.

Esimiesyhteistyö välillisen hierarkian mahdollistajana

TYP-johtajalla ei ole suoraa valtuutusta johtaa moniammatillista verkostoa, joten verkostoyhteistyön sujuminen vaatii tukea. Merkittävimmäksi johtamisen tukirakenteeksi johtajat nimesivät TYP-työntekijöiden esimiehet, joista osa kuului myös johtoryhmään. TYP-laki ei määrittele TYP-työntekijöiden esimiesten tehtäviä. Vaikka virallinen tehtävän määrittely puuttuu, epävirallinen tehtävä TYP-työskentelyn sujumisen mahdollistajana on merkittävä. TYP-johtajan ja taustaorganisaation esimiehen välisissä tai esimiesverkoston sisäisissä neuvotteluissa oli mahdollista ratkoa työkäytäntöihin, toimenkuviin ja henkilöstövoimavaroihin liittyviä kysymyksiä sekä tiedottaa ajankohtaisista asioista. Hallinnonalakohtaisten neuvottelujen avulla ei voitu tehdä monialaisen kokonaisuuden johtamisen vaatimia rakenteellisia muutoksia, mutta menetelmä oli tarpeellinen työskentelyprosessien sujuvoittamiseksi. Esimiesyhteistyö rakentui merkittäväksi osaksi johtamisjärjestelmää. Yhteistyön sujuminen tai sujumattomuus TYP-esimiesten kanssa määritteli käytännössä eniten johtajan toimivaltaa.

”Mä oon käyny terveydenhuoltopuolella, tuol psykiatrisella polilla, sitten lääkäreitten palaverissa ja ollaan pyritty lääkäreitten työkäytäntöihin esimerkiksi sairauslomien kirjoittamisen osalta vaikuttaa.” (H3).

”Haastattelija: Kuinka se, että TYP johtaja ei ole kaikkien työntekijöiden esimies vaikuttaa palveluiden toteutukseen?

TYP-johtaja: Kyllä se vaikuttaa aika paljonkin. Koska juuri tuo, että jos sosiaalityöntekijät tekee sen 25 prosenttia TYP-työtä ja sit muuta perustyötä, niin ensinnäkään mie en pysty valvommaan tai sanomaan, et teetkö sie varmasti sen ajan mitä pitää tehdä. Ja jos on tarve kirjata sinne TYPPI-järjestelmään, niin voi toki sanoa, että ole hyvä ja kirjaa, mutta ne ei välttämättä minua tottele siinä. Siihen tarvitaan sitä heijän esimiestä avuksi sitten, siihen toimivaltaan.” (H6)

”Esimerkiks tämä meidän Kela-yhteistyö on sillai kuitenkin, että nää esimiehet ja varsinkin tää käytännön työn yhdyshenkilö, hänen kanssaan on löytyny hyvinkin äkkiä semmonen ajatus, et miten se voitais parhaiten toteuttaa yhdessä. Mutta niillä reunaehdoilla mitä on tarjolla. Et ne reunat on tieteenkin.” (H4)

Johtajakohtaiset toimintatavat, verkoston laajuus ja kyky toimia eri hallinnonalojen esimiesten kanssa määritti suuresti verkoston toimivuutta. Laajoissa verkostoissa TYP-esimiesten määrä ja samalla neuvottelujen määrä oli suurempi. Yhteisten toimintakäytäntöjen ollessa sopimuspohjaisia neuvottelut suurissa verkostoissa vaativat paljon työtä.

TYP-johtaja rakensi toimivaltaansa kahdella tavalla; välittömästi verkoston työntekijöiden kanssa suostuttelevalla ja neuvottelevalla johtamisella sekä välillisesti työntekijöiden esimiesten hierarkkisen vallan avulla. Operatiivisen johtamisen kysymyksissä ratkaisuja haettiin verkoston esimiesten kanssa. Hyvin toimivaa esimiesyhteistyötä johtajat kuvasivat välittömäksi ja mutkattomaksi keinoksi sopia työntekijöiden työkäytäntöihin liittyvistä asioista. Toisaalta ongelmat esimiesyhteistyössä heijastuivat suoraan TYP-verkoston asiakasprosessien sujuvuuteen. Tilanteessa, jossa johtajalla ei ole suoraa esimiesvaltaa, työntekijöillä on kaksi esimiestä. Mikäli TYP-verkostosta ja taustaorganisaatiosta työntekijään kohdistuneet odotukset ovat vastakkaisia, vertikaalista valtaa käyttävän taustaorganisaation esimiehelle asetettu toimivalta ohittaa arjessa horisontaalista toimivaltaa käyttävän TYP-johtajan toimivallan.

Johtoryhmän alihyödynnetty toimivalta

Työntekijöiden ja heidän esimiestensä ohella johtamisjärjestelmää määrittää johtoryhmä. TYP-lainsäädännön mukaisesti verkostokohtaisesti nimetyn johtoryhmän tehtävä on seurata ja arvioida monialaisen yhteispalvelun toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista sekä ohjata kehittämistä. Johtoryhmän jäsenet olivat yleensä kunnan ylimpiä johtajia sekä Kelan, kunnan ja työllisyyspalveluiden korkeimpia virkamiehiä. Johtoryhmällä oli laaja toimivalta vaikuttaa verkoston toimivuuteen. Kaikki TYP-toiminnassa mukana olevat hallinnonalat eivät olleet tasapuolisesti edustettuna johtoryhmässä. Johtajat kaipaivat erityisesti terveydenhuollon vahvempaa asemaa.

TYP-johtajien mukaan johtoryhmän kokoonpano vaikutti merkittävästi työskentelyn sisältöihin ja tavoitteisiin. Johtoryhmien kokoonpanoissa oli ajan myötä tapahtunut muutoksia. Johtajat kritisoivat entisiä kuntajohtajavetoisia johtoryhmiä. Niiden koettiin olevan liian kaukana toiminnan arjen ja johtamisen tarpeista. Muutosten myötä jäseniksi valikoitui ylimpien johtajien sijaan johtavia virkamiehiä. Tämän koettiin helpottavan käytännön yhteistyötä, sillä johtoryhmän jäsenet olivat usein myös TYP-työntekijöiden esimiehiä.

”Meillä on aika ylätasolla se johtoryhmä, et sinne ei tämmösiä käytännön operatiivisia asioita oikeastaan olla nostettukaan. Et se linjaa sitä strategiaa ja niitä tavoitteita. Et sitä kautta määrittää johtamista, eli hyväksyy tavoitteet ja tarvittaessa tämmöisiä isompia strategisia linjauksia, mutta muutoin sitten pakka on mun käsissä.” (H1)

”Se [johtoryhmä] on ihan statistinen, on ihan sen takia että se on siellä asetuksissa sanottu. Niin, se on perustettu, mut ei sillä mitään roolia ole.” (H3)

”Meillä on monialainen yhteispalvelujohtoryhmä, mikä kokoontuu aika ajoin. Siinähan ei ole kuin minä, mun esimies, sosiaalipalveluitten johtaja, sitten on Kelan johtaja ja TE-hallinnon johtaja, sit on X-kunnan edustaja. Eli meillä on hyvin pieni, viitisen henkee, kun joissain on aivan valtavii, semmosii massajohtoryhmiä. – He antavat tietyl taval sen mun toimivallan.” (H5)

Johtoryhmien toiminnallinen tehtävä ja tapaamisten määrät vaihtelivat verkostoittain. Jotkut johtoryhmät kokoontuivat kuukausittain, toiset muutaman kerran vuodessa. TYP-palvelulle asetettujen tavoitteiden mu-

kaisesti johtoryhmätyöskentelyn ydintä oli pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistäminen ja sen toteutumisen seuranta. Johtoryhmät seurasivat TYP-toiminnan tuloksia tavallisesti kvantitatiivisten mittareiden valossa, mikä tarkoitti pitkäaikaistyöttömien määrän muutosta ja toimintaan käytettyjä voimavaroja. TYP-verkoston johtajilla oli esittelijänä valtaa määrittää johtoryhmän kokousten sisältöjä. Osa johtajista nosti johtoryhmän asialistalle pitkäaikaistyöttömien määrän vähenemiseen liittyvien tavoitteiden rinnalle myös asiakasryhmäkohtaisia tai verkostoon liittyviä tavoitteita. Erityishuomiota saivat esimerkiksi nuorten ja maahanmuuttajien palvelut tai yhteistyö oppilaitosten kanssa.

Kuntien johtotehtävissä työskentelevillä johtoryhmän edustajilla oli potentiaalista toimivaltaa laajempien yhteisten tavoitteiden määrittämiseen, asettamiseen ja saavuttamiseen. Johtoryhmän jäsenet tunnistivat oman vaikutusvaltansa, mutta kokivat vaikeaksi käyttää sitä toimivaltarajojensa yli. Olemassa olevista vaikutusmahdollisuuksista ja johtoryhmän jäsenten kehittämisideoista huolimatta yhteensovittavan johtamisen mukaisiin tavoitteisiin ei ollut pyritty.

”Kyllä lähtökohtaisesti täs pitää olla ilman muuta sellaisessa roolissa, jolla on mahdollisuus vaikuttaa siellä omassa työyhteisössä tai siinä omassa päätöksenteossa siihen kokonaisuuteen. Et sillä mandaatilla tässä on tietysti toimittava.” (Jory2).

”Ehkä tän johtoryhmän on aika vaikee tosiaan lähteä ottamaan kantaa, mikä on vaikka jonkun yksittäisen kunnan alueella, miten se ratkaistaan.” (Jory1).

Johtajat kaipasivat tukea monialaisten, rakenteellisten yhteistyökäytäntöjen juurruttamiseen. Sitä he odottivat erityisesti johtoryhmältä, mutta myös valtakunnalliselta ohjausryhmältä. Parhaimmillaan johtoryhmätyöskentely tarjosi johtajalle mahdollisuuden yhteiseen ideointiin ja väylän hyvien käytäntöjen levittämiseksi yli kuntarajojen. Tavallisesti johtajan johtoryhmältä saama tuki kapeni hallinnon alakohtaisiin asioihin, joihin yksittäisillä johtoryhmän jäsenillä oli mahdollisuus vaikuttaa. Hallinnon alakohtaisissa neuvotteluissa johtoryhmätyöskentely toisti siilomaista ja hierarkkista johtamisjärjestelmää.

Valtakunnalliselta ohjausryhmältä johtajat toivoivat ”yhdenmukaista linjausta, joka olisi antanut tukea käytännön johtamistyöhön ja joka olisi yhdenmukaistanut asiakkaiden saamaa palvelua” (H1). Käytännössä ohjausryhmä jäi vähämerkityksiseksi osaksi johtamisjärjestelmää. Johtajien

tarvitsemaa kokonaisvaltaista tukea ei tarjonnut esimiesryhmä, johtoryhmä eikä valtakunnallinen ohjausryhmä.

Yhteenvedo ja johtopäätökset: yhteensovittavan johtamisen hyödyntämätön mahdollisuus

Tutkimuksen tulosten mukaan johtamista määrittivät viralliset ja epäviralliset, monitasoiset rakenteet, jotka sekä tukivat että hankaloittivat tavoitteiden saavuttamista. Virallista rakennetta edustava johtoryhmä kokosi hallinnonalat ylittävän päätösvaltaisen verkoston yhteen. Strategista ja operatiivista päätösvaltaa omaavana toimielimenä sillä oli mahdollisuus asettaa TYP-verkostolle tavoitteita ja sitoutua niihin. Johtoryhmän toimivalta olisi mahdollistanut vahvemman tuen käytännön operatiiviselle johtamiselle, kuten TYP-työskentelyssä kehitettyjen hyvien käytäntöjen levittämiseksi ja moniammatillisten yhteistyöprosessien vakiinnuttamiseksi. Tätä mahdollisuutta hyödynnettiin vaillinaisesti. Johtoryhmän jäsenet tyytyivät työskentelemään siilomaisesti ja ratkaisemaan yksittäisiä, johtajien esiin tuomia hallinnonalakohtaisia kysymyksiä sen sijaan, että he olisivat yhdessä asettaneet koko verkostoa koskevia tavoitteita, sopineet toimintamalleista ja vastuista. Johtoryhmällä oli valta toteuttaa yhteensovittavaa johtamista ja siten tukea kokonaisvaltaisesti TYP-johtajan työtä. Tätä mahdollisuutta ei tutkituissa johtoryhmissä hyödynnetty.

TYP-johtajan tehtävä on saada monialainen työntekijäjoukko toimimaan tavoitteellisesti yhteen. Johtajan toimivalta suhteessa työntekijöihin on kuitenkin puutteellinen, eikä johtoryhmä toiminut johtamisen tukirakenteena. Johtajien oli löydettävä muita keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Tukea haettiin TYP-työntekijöiden esimiehiltä. Kysymyksissä, joissa TYP-johtajalla ei ollut toimivaltaa vaikuttaa, käännyttiin taustaorganisaatioiden esimiesten puoleen. Onnistunut yhteistyö esimiesten kanssa mahdollisti välillisen hierarkkisen vallan, jota TYP-johtajilla ei itsellään ollut suhteessa kaikkiin työntekijöihin. Aina yhteistyö ei johtanut haluttuihin tuloksiin. Mikäli taustaorganisaation tavoitteet olivat ristiriidassa TYP-toiminnan tavoitteiden kanssa, tämän kamppailun TYP-johtaja yleensä hävisi. Väljä TYP-lainsäädäntö ei ohjannut verkostojen työskentelyä kohti yhtenäisiä käytäntöjä. Johtajat nostivat esiin myös valtakunnallisen ohjausryhmän mahdollisuudet olla luomassa yhtenäisyyttä TYP-verkoston johtamiseen. Puuttuvaa tukea kompensoivat TYP-johtajien keskinäinen verkosto ja TYP-työtä tukevat alueelliset ja valtakunnalliset projektit.

Sujuvien, integroitujen TYP-palvelujen esteinä ovat johtajan epämääräinen toimivalta, johtamisjärjestelmän hyödyntämätön potentiaali sekä väljä lainsäädäntö. TYP-johtajan toimivallan ongelma liittyy erityisesti

siihen, että TYP-johtamisjärjestelmä ei sille annetuista mahdollisuuksista huolimatta tue riittävästi operatiivista johtamista. Toimivaltaa määriteltiin suoraan tai epäsuorasti monelta eri taholta. Yhtenäisten ohjeiden puuttuessa johtajat joutuivat neuvottelemaan usean eri tahon kanssa: monialaisen yhteistyöprosessin osalta työntekijöiden kanssa, nivelvaiheiden eli asiakaspolussa tapahtuvien palvelusiirtymien sujuvuuden osalta TYP-palveluun lähettävien tahojen kanssa ja käytettävissä olevien henkilöstöresurssien osalta sekä johtoryhmän että TYP-esimiesryhmän kanssa. Laajan toimivallan puuttuessa johtajan johtamisote oli vaarassa kaventua suostuttelujohtamiseksi.

Johtamisjärjestelmän epämääräisyydestä huolimatta TYP-johtajat olivat onnistuneet rakentamaan moniammatillisia ja asiakaslähtöisiä palveluprosesseja. Kamppailut monialaisen verkoston johtajina oli koulunut heidät eräänlaisiksi rajanylittäjiksi tai rajojen laajentajiksi (*boundary spanners*). TYP-johtajat ohjasivat moniammatillista yhteistyötä ja yhteisiä toimintaprosesseja yli hallinnonalojen rajojen, neuvottelivat ja sopivat kestäviä kumppanuuksia, kykenivät huomioimaan ja hallitsemaan organisaatioiden sisäisiä riippuvuussuhteita sekä motivoimaan ja tukemaan eri osapuolia. (Leung 2013, 449–453, 455–456.) Haastatellut johtajat ovat pyrkineet selkeyttämään työllistymistä edistävän monialaisen verkoston yhteistyötä ja rakentamaan yhteisiä, vaikkakin lähinnä verkostokohtaisia käytäntöjä.

Yhteensovittavan johtamisen mahdollisuus on jo nyt olemassa työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa. TYP-johtoryhmällä on laaja toimivalta. Se kokoaa yhteen TYP-toiminnan kannalta tärkeimmät hallinnonalat. Terveystenhuollon roolia vahvistamalla sillä olisi vielä laajemmat mahdollisuudet tehdä yhteisiä päätöksiä. Johtoryhmällä olisi yhdessä TYP-johtajan ja työntekijöiden esimiesten kanssa valta ja osaaminen asettaa yhteiset tavoitteet, sopia voimavaroista ja työntekijöiden tehtävistä. Johtamisjärjestelmää selkeyttämällä TYP-johtaja saisi tarvitsemansa valtuudet, välineet ja tuen huolehtia yhteisesti asetettujen tavoitteiden operatiivisesta toteuttamisesta.

Monialaisen tuen tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää sitä, että palveluita ei voi johtaa siiloutuneesti tarkastelemalla erillisten palvelusektorien tavoitteita, vastuita ja aikaa saatuja hyvinvointivaikutuksia. Synergiaetuja voidaan tavoitteellisesti hakea eri toimialojen yhteisestä, jaetusta ja yhteensovittavasta johtamisesta ja alliansseista. Pitkäaikaistyötömien tarvitsemat monialaiset palvelut on mahdollista rakentaa nykyistä selkeämmin koordinoitulle ja tavoitteellisemmin johdetulle yhteistyölle. Tuloksellisen monitoimijaisen yhteistyön johtaminen vaatii johtajan roolin ja johtamisjärjestelmän uudelleentarkastelua.

Lähteet

A 1377/2014. Valtioneuvoston asetus työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteis-palvelusta.

Airaksinen J, Nyholm I, Jäntti A. Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2011; 39 (2): 135–157.

Askim J, Fimreite AL, Moseley A, Pedersen LH. One-stop shops for social welfare. The adaptation of an organisational form in three countries. Public Administration 2011; 89 (4): 1451–1468.

Axelsson R, Axelsson SB. Integration and collaboration in public health. A conceptual framework. International Journal of Health Planning and Management 2006; 21 (1): 75–88.

Axelsson SB, Axelsson R. From territoriality to altruism in interprofessional collaboration and leadership. Journal of Interprofessional Care 2009; 23 (4): 320–330. DOI: 10.1080/13561820902921811.

Bouckaert G, Peters BG, Verhoest K. The coordination of public sector organisations. Shifting patterns of public management. Basingstoke: Palgrave Mcmillan, 2010.

Christensen T, Lægreid P. Competing principles of agency organization. The reorganization of a reform. International Review of Administrative Sciences 2012; 78 (4): 579–596.

Crawford K. Interprofessional collaboration in social work practice. London: Sage, 2012.

Fimreite AL, Lægreid P. Reorganizing the welfare state administration. Partnership, networks and accountability. Public Management Review 2009; 11 (3): 281–297.

Hallituksen esitykset:

HE 15/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 47/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Halme N, Perälä M-L, Laaksonen C. Yhteistyöinterventtioiden vaikuttavuus lapsiperhepalveluissa. Järjestelmällinen katsaus. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 10, 2010.

Head BW. Wicked problems in public policy. Public Policy 2008; 3 (2): 101–118.

Hibbert P, Huxham C. The past in play. Tradition in the structures of collaboration. Organization Studies 2010; 31 (5): 525–554.

Janzt B, Jann W. Mapping accountability changes in labour market administrations. From concentrated to shared accountability? International Review of Administrative Sciences 2013; 79 (2): 227–248.

Järvensivu T, Nykänen K, Rajala R. Verkostojohtamisen opas. Verkostotyöskentely sosiaali- ja terveysalalla. Muutosvoimaa vanhustyön osaamiseen -hankkeen julkaisu, 2010. Saatavissa: <<http://www.seugolaid.fi/wp-content/uploads/2017/03/Verkostojohtamisen-opas-versio-1-0-30-12-2010.pdf>>. Viitattu 27.2.2018.

Klijn E-H, Koppenjan J. Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance. *Public Management Review* 2000; 2 (2): 135–158.

L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

Lægreid P, Rykkja LH. Hybrid collaborative arrangements. The welfare administration in Norway – between hierarchy and network. *Public Management Review* 2015; 17 (7): 960–980.

Leung Z. Boundary spanning in interorganizational collaboration. *Administration in Social Work* 2013; 37 (5): 447–457.

Minas R. One-stop shops. Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare* 2014; 23 (Suppl 1): S40–S53. DOI: <https://doi.org/10.1111/ijsw.12090>.

Mosher F, toim. Governmental reorganizations. Indianapolis, IN: Bobbs-Merril, 1967.

Määttä A. Palveluintegraatio ja moniasiakkaat sote-uudistuksessa. Julkaisussa: Niemelä J, toim. Sote sosiaalisen kestävyuden vahvistajana. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, Diak puheenvuoro 2, 2016.

Määttä A. Sosiaalinen kuntoutus ja yhteensovittavan johtamisen työskentelyprosessi. Julkaisussa: Kostilainen H, Nieminen A, toim. Sosiaalisen kuntoutuksen näkökulmia ja mahdollisuuksia. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja, Diak Työelämä 13, 2018.

Perälä M-L, Halme N, Nykänen S. Lasten, nuorten ja perheiden palveluja yhteensovittava johtaminen. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Opas 19, 2012.

Roberts N. Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review* 2000; 1: 1.

Saikka P, Rajavaara M, Seppälä U. Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7, 2017.

Tuomi J, Sarajarvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi, 2009.

Katutason asiakasyhteistyö

Riitta-Liisa Kokko

Työllistymissuunnittelun sopimuksellisia piirteitä monialaisessa yhteispalvelussa

Johdanto

Sopimuksellisuudesta on tullut uudenlainen periaate, joka ohjaa kansalaisten toimeentuloturvan ja palvelujen järjestämistä. Sopimuksellisuudessa on kyse hyvinvointipolitiikan oikeutusperustoista eli esimerkiksi siitä, miten hyvinvointivaltion etuudet ja palvelut perustellaan. Toiseksi sopimuksellisuudessa on kyse uudenlaisesta hallinnon välineestä, sopimuksesta. Sopimuksista on tullut keskeisiä välineitä palvelujen järjestäjien ja tuottajien sekä asiakkaiden ja työntekijöiden keskinäisissä suhteissa. Jälkimmäisessä mielessä sopimuksellisuuden on katsottu lisääntyneen etenkin työllisyyspalveluissa. (Ervik ym. 2015.)

Sopimuksellisuus on yleistynyt hyvinvointi- ja työvoimapolitiikassa, josta esimerkkejä ovat työllistymis-, aktivointi- ja kotouttamissuunnitelmat. Vaikka kyse on suunnitelmista eikä sopimuksista, niihin liittyy sopimuksen piirteitä ja logiikkaa. Uudenlaisen sopimuksellisuuden taustasyitä ovat aktivointipolitiikan vahvistuminen, yksilön vastuun korostuminen, hallinnonalojen yhteistyön tehostaminen, yksilökohtaisen palveluohjauksen yleistyminen sekä pyrkimys turvata kansalaisen perusoikeudet. (Kotkas 2013.)

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) sisältää ainakin kahdenlaista sopimuksellisuutta. Ensinnäkin TYP-verkostoista ja monialaisesta yhteistyöstä on sovittu paikallisin sopimuksin TE-toimistojen, kuntien ja Kelan kesken. Sopimukset koskevat muun muassa yhteispalvelun johtamista, henkilöstöä, työttömien palveluja ja kustannusten jakoa. Toiseksi sopimuksellisuus koskee työnhakijan ja viranomaisten yhteistyötä. Työtön työnhakija on tultuaan ohjatuksi TYP-palvelun asiakkaaksi sopimusosapuoli häntä koskevassa työllistymissuunnittelussa. Laki työllistymisestä edistävistä monialaisista yhteispalvelusta (L 1369/2014) sisältää viranomaisten tehtävät ja työttömän velvollisuudet. Viranomaisilla on monialaista yhteistyötä koskevia tehtäviä ja vastuita. Työnhakijalla on puolestaan työllistymissuunnitelman toteuttamiseen kuuluvia velvollisuuksia.

Aktiivisen työvoimapolitiikan ajatuksena on, että saadakseen työttömyyden perusteella maksettavia etuuksia työttömän tulee olla aktiivinen sekä työnhaussa että työkyvyn ylläpitämisessä (Kokko ja Ylikännö 2010). Euroopan unionin työllisyysstrategian piirteitä ovat yksilöllistäminen, työllisyysuuntautuneisuus ja sopimuksellisuus (European Commission

2006; Serrano Pascual 2007; Sihto 2013). Euroopan unionin neuvoston (2016) suositus pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille painottaa yksilöllisiä toimenpiteitä ja yhteistyösopimuksia. Suosituksen mukaan työllistymissopimukset laaditaan pitkäaikaistyöttömän henkilökohtaisen tilanteen perusteella. Niissä täsmennetään toiminnan tavoitteet, määrääjat ja pitkäaikaistyöttömän velvoitteet sekä yksilölliset työhön integroitumisen toimenpiteet.

Monialaisessa TYP-palvelussa tavoitellaan henkilökohtaisia palveluprosesseja ja yksilöllisiä ratkaisuja. Aktivoinnin käytäntöjä on kuvattu siten, että lähtökohtana palvelujen yksilöllisyys on yhdistetty sopimuksellisuuteen, kun taas jatkumon toisessa päässä ovat yhtäällä täydellinen kontrolli ja toisaalla yksilölliseen palveluun oikeuttaan hakeva kansalainen (Sihto 2013; Elonen ym. 2017). TYP-palvelussa sopimuksellisuus sisältää jännitteen, joka merkitsee sekä kontrollia että lupasta yksilöllisestä palvelusta.

Artikkelissa paneudutaan sopimuksellisuuden luonteeseen työnhakijan ja TYP-viranomaisten yhteistyössä. Tutkimustehtävänä on tarkastella työntekijöiden käsityksiä ja kokemuksia asiakkaan työllistymissuunnittelusta ja sopimuksellisuudesta Uudenmaan TYP-verkoston työntekijöille tehtyjen teemahaastattelujen ja lomakekyselyn avovastausten perusteella.

Sopimuksellisuuden käsitteestä

Sopiminen on osa ihmisten arkea. Strauss (1978, 5–7, 157) kuvaa neuvottelua, asioista sopimista ja yhteisten päätösten tekemistä jokapäiväisenä ja arkirutiineihin liittyvänä toimintana, jossa tavoitteena on saada aikaan järjestystä ja muutosta neuvoteltavaan asiaan. Yhteistyö voi toteutua myös toimijoiden välisinä äänettöminä tai ääneen sovittuina ratkaisuin ja kompromisseina. Neuvotellun järjestyksen ja sopimisen tavoitteena on luoda yhteisymmärrystä toimijoiden välille ja rakentaa eri organisaatioissa vallitsevista työkuultuureista, toimintaperiaatteista ja tavoitteista yhdistelmä, jonka varassa yhteistyö voi jatkua ja tavoitteet saavutetaan. (Strauss 1978.)

Sopimukselle on englanninkielessä useita termejä, kuten ”contract”, ”agreement”, ”convention” ja ”deal”. Sopimus ymmärretään usein kahden osapuolen laatimaksi kirjalliseksi asiakirjaksi, jossa määritellään mahdollisimman tarkasti kummankin osapuolen oikeudet ja velvollisuudet. (Hyyryläinen 2004.) Sopimus on kahden tahdonilmaisun sulautuma, ja mahdollisuus sopimuksen tekemiseen perustuu sopimusvapauteen. Sen ulottuvuuksina on pidetty päätäntävapautta (valta tehdä sopimuksia ja kieltäytyä niitä tekemästä), valinnanvapautta (valta valita sopimuskump-

pani), sisältövapautta (valta määrätä sopimuksen ehdoista), muutovapautta ja purkamisvapautta. (Tieteen termipankki 2018.) Hyvinvointipalveluissa sopimukset eivät ole tavanomaisia sopimuksia (esim. Handler 2004). Sopimus-sanan käyttö voi toisinaan olla myös retorinen keino (Kotkas 2012, 1189). Sanaan sopimus voidaan lähtökohtaisesti liittää positiivisia vapaaehtoisuuden ja valinnanvapauden piirteitä. Vapaaehtoisuuden vastapainona on sopimusten sitovuuden periaate – sopimukset on pidettävä. (Hyyryläinen 2004, 71.)

Sopimuksellisuus on sopimusta laajempi ilmiö (Hyyryläinen 2004). Sopimuksellisuus voi olla dynaamista, jolloin velvoitteet suunnitellaan muuttuviksi, täyttyviksi tai lakkaaviksi yhteistoiminnan edetessä (Annola 2003, 126). Sopimuksellisuudessa voidaan erottaa kaksi muotoa, horisontaalinen ja vertikaalinen sopimuksellisuus. Horisontaalisesta sopimuksellisuudesta on kyse silloin, kun sopijapuolten välillä vallitsee epäsymmetrinen suhde ja sopijapuolet ovat keskenään tasavertaisessa asemassa. Vertikaaliseen sopimiseen liittyy hierarkkinen suhde, joka voi vallita esimerkiksi viranomaisen ja asiakkaan välillä. (Hyyryläinen 2000; myös Palviainen 2004.)

Palviainen (2004, 156) on jäsentänyt uutta sopimuksellisuutta ympäristöpolitiikan yhteydessä (vrt. Ervik ym. 2015). Palviainen liittää uuteen sopimuksellisuuteen neljä keskeistä piirrettä, joita ovat prosessiluonne, luottamus, kommunikaatio ja oikeudenmukaisuus. Nämä piirteet kuvaavat hyvin myös sopimuksellisuutta TYP-palvelussa. Työllistymissuunnitelma laaditaan monialaisessa yhteistyöprosessissa, luottamus on asiakastyön tärkeä elementti, kommunikaatio toteutuu keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja oikeudenmukaisuus merkitsee sitä, että järjestelmä kohtelee työttömiä työnhakijoita yhdenvertaisesti.

Työllistymissuunnittelu työttömän työnhakijan palveluprosessissa

Työtön työnhakija ei valitse TYP-asiakkaaksi tuloaan, vaan hän tulee asiakkaaksi kriteerein, jotka on määritelty laissa työllistymistä edistävästä yhteispalvelusta (L 1369/2014). Asiakkaalle lähetettävä kutsu yhteistyöhön on lakiin perustuva viranomaistoimenpide, kutsu on velvoittava ja sen noudattamatta jättäminen voi johtaa määrääkaaiseen karenssiin. Kunnan, TE-toimiston ja tarvittaessa Kelan työntekijät osallistuvat työllistymissuunnitelmasta sopimiseen. Asiakkaalle sopiminen ei perustu vapaaehtoisuuteen ja häneltä edellytetään osallistumista sekä aktiivisuutta suunnitelman toteuttamisessa. Asiakkuus päättyy, kun viranomaisten yhteisen arvion mukaan työttömällä ei ole enää monialaisen yhteispalvelun tarvetta.

Monialainen työllistymissuunnitelma on keskeinen sopimuksellinen asiakirja asiakkaan ja viranomaisten yhteistyössä. Laki työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014) sisältää määräykset monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisesta, seurannasta ja tarkistamisesta (4 §) sekä työllistymissuunnitelmaan liittyvät velvollisuudet (5 §). Työllistymissuunnitelmassa sovitaan työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. Työllistymissuunnitelmaa on tarkistettava työttömän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden välein. (L 1369/2014, 4 §.)

”Työtön on velvollinen osallistumaan monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen, toteuttamaan hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa sekä hakeutumaan ja osallistumaan suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Työtön on myös velvollinen suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja sovitulla tavalla ilmoittamaan suunnitelman laatimiseen osallistuneille viranomaisille, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa.” (L 1369/2014, 5 §.)

Velvollisuuksien laiminlyönti vaikuttaa hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Työ- ja elinkeinotoimisto ja kunta ovat velvollisia selvittämään työttömälle kuuluvat velvollisuudet. (L 1369/2014.)

Lakitekstissä korostuvat työttömän velvollisuudet. Yleisesti lakitekstin tehtävänä on ohjeistaa instituutioiden työtä ja työnjakoa sekä määrittellä asiakkuuden ehtoja ja tehtäviä. Ne myös määrittävät, millaisia identiteettejä ja rooleja työntekijöiden ja asiakkaiden on mahdollista ottaa keskinäisissä kohtaamisissa. (Juhila 2006.) TYP-palvelun toimintaa luonnehtii myös selontekovelvollisuus (*accountability*), joka koskee sekä työntekijää että asiakasta. Selontekojen tarkoituksena on osoittaa, että toiminta on pätevää ja luotettavaa, ja tehdä kielellisesti silta sen kuilun ylitse, joka voi syntyä toiminnan ja odotusten kohtaamattomuudesta (Scott ja Lyman 1968, 46), esimerkiksi silloin, kun asiakkaan odotetaan työllistyvän. Selontekojen avulla toimintaa voidaan puolustaa, oikeuttaa tai vastuuttaa tai syy voidaan etsiä oman toiminnan ulkopuolelta (Hall ym. 2006; Välimaa 2008). Selontekovelvollisuus ja sopimuksellisuus tukevat asetettua työllistymistavoitetta.

Valtakarin ym. (2016) selvityksessä työnhakijat arvioivat työllistymissuunnitelmien toimivuutta ja vaikuttavuutta TE-toimistoissa ja he arvioivat työllistymissuunnitelman merkityksellisemmäksi kuin asian-

tuntijat. Suunnitelmien vaikutukset näkyvät ensisijaisesti palveluprosessin suunnitelmallisuutena ja toimenpiteisiin osallistumisen lisääntymisenä. Työllistymissuunnitelmien toimivuuden haasteita ovat TE-toimistojen asiantuntijoiden niukat voimavarat, suunnitelmien laadinta-, toteutus- ja seurantamenettelyt sekä suunnitelmien vähäiseksi koettu merkitys TE-toimistoissa. Työllistymissuunnitelman katsotaan olevan edelleen tarkoituksenmukaisin väline hallita työnhakijan palveluprosessia ja aktivointia sekä toteuttaa työttömyysturvan vastikkeellisuutta. (Valtakari ym. 2016.)

Tutkimusaineistot ja -menetelmä

Seuraavassa tarkastellaan, miten sopimuksellisuus ilmenee monialaisen TYP-palvelun asiakkaan työllistymissuunnittelussa. Artikkelissa hyödynnetään kahta tutkimusaineistoa. Ensimmäinen aineisto ovat Uudenmaan TYP-verkostojen 19 työntekijän puhelimitse tehtyt teemahaastattelut. Haastateltavat toimivat osa- tai kokoaikaisesti TE-toimistojen asiantuntijoina, kuntien sosiaali- ja terveystoimen työntekijöinä sekä Kelan TYP-työkykyneuvojina ja he työskentelevät asiakastyössä monialaisessa TYP-verkostossa. Haastateltujen ammattinimikkeitä ovat muun muassa asiantuntija, uraohjaaja, psykologi, TYP-työkykyneuvoja, terveydenhoitaja, sosiaalityöntekijä ja sosiaaliohjaaja. Haastateltavilta kysyttiin useista teemoista, muun muassa seuraavaa: ”Miten osallistut omasta työstäsi käsin TYP-asiakkaan työllistymissuunnitelman laadintaan ja toteuttamiseen?” Toisena aineistona ovat Uudenmaan TYP-yksiköiden työntekijöille toteutetun e-lomakekyselyn avokysymysten (15 ja 16) vastaukset, joita on antanut yhteensä 46 henkilöä.

Haastateltavat toivat esiin sekä yhteneviä että erilaisia työllistymissuunnittelun vaiheita ja sopimuksellisuuden elementtejä. Teemahaastattelut ja e-lomakekyselyn avovastaukset on analysoitu teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Siinä on kyse analyysitavasta, jossa analyysissa on teoreettisia kytkentöjä ja teoria toimii analyysin apuna. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta ja aikaisempi tieto ohjaa analyysia. (Tuomi ja Sarajarvi 2009, 96.) Teoreettisina käsitteinä on käytetty uuden sopimuksellisuuden neljää piirrettä: sopimuksen prosessiluonne, luottamus, kommunikatiivisuus ja oikeudenmukaisuus (Palviainen 2004, 156). Tuloksissa tarkastellaan työntekijöiden ja asiakkaan välistä sopimuksellisuutta työllistymissuunnittelussa edellä mainittujen käsitteiden näkökulmasta.

Analyysin perusteella tehty tulkinnot on pyritty osoittamaan aineistositaatein sekä ilmiötä koskevan kirjallisuuden avulla. Aineistositaatit ovat haastattelujen suoria lainauksia, joista on poistettu ainoastaan täytesanoja. Lauseita on yhdistetty merkityskokonaisuutta muuttamatta kahdella

ajatusviivalla – –. Haastateltavien taustaorganisaatioita ei ole mainittu ja haastateltavat on nimetty lyhentein (H1, H2) tai avovastaukset järjestyks-numeroittain.

Sopimuksellisuuden luonne työntekijöiden ja asiakkaan välisessä yhteistyössä

Palveluprosessi osana sopimuksellisuutta

Työllistymissuunnittelun prosessi muodostaa sopimuksellisuuden ensimmäisen tarkastelutason. TYP-palvelussa prosessit voivat olla monimuotoisia, kuten asiakkaan prosessi, yhteistyöprosessi tai työllistymisprosessi. Eräässä TYP-verkostossa yhteistyöprosessin alkua ja asiakkaan tapaamista alkuinfossa kuvataan seuraavasti.

”Semmonen info kaikesta sille asiakkaalle. Se on pitkä, kahden tunnin mittainen. Eli silloin mä näytän kaikki ohjelmat mistä häntä kirjataan ja vielä käydään läpi se TYP ja käydään läpi tällainen laaja-alainen palvelutarpeen arviointi. Sitten otetaan vielä suostumus yhteistyöhön ja käydään läpi kaikki yhteistyökumppanit ketä voi olla. – – Mä näen sen asiakaslähtöisyyden sillein, että mä kovasti painotan tässä asiakkaalle, yhdessäkin painotetaan, että asiakas itse suostuu, haluaako hän olla tässä TYP-toiminnassa ja asiakkuudessa ja sitten mahdollisuuksista. Ja sitten asiakkaan ääni kuuluu siinä.” (H8)

Työntekijä kuvaa alkuinfoa asiakaslähtöiseksi tapaamiseksi, jossa asiakkaalle kerrotaan palveluprosessin vaiheista ja viranomaisten tietojenvaihdosta ja häneltä pyydetään suostumus yhteistyöhön. Työntekijä painottaa alkutapaamisessa asiakkaan äänen kuulumista ja asiakkaan suostumusta, mutta käytännössä menettely on yksipuolinen ja kuuleminen näennäistä. Asiakkuus sisältää useita jännitteitä, kuten asiakkaan autonomian ja vastuullisuuden, oikeudet ja velvollisuudet sekä samanaikaisesti työntekijän tuen ja kontrollin (myös Juhila 2006). TYP-palvelussa asiakaslähtöisen työskentelyn rinnalla on tunnistettavissa myös organisaatiokeskeinen ja toimenpidekeskeinen työorientaatio (Kokko 2018).

TE-hallinto ylläpitää monialaisen yhteispalvelun toteuttamiseksi TYPPI-asiakasrekisteriä, johon talletetaan työttömän henkilötiedot ja ammatilliseen osaamiseen, sosiaaliseen tilanteeseen, terveyteen, työ- ja toimintakykyyn, asiakkuuteen, palvelutarpeeseen sekä työllistymissuunnitelmiin liittyvät tiedot. Työtöntä koskeviin salassa pidettäviin tietoihin liittyy myös juridisia kysymyksiä. TYP-lain perusteella työtöntä koskevia

salassa pidettäviä tietoja voidaan hankkia työttömän suostumuksella tai hänen suostumuksestaan riippumatta (L 1369/2014, 11 §). Toimenpiteet ovat TYP-asiakkuuden ehtoja, joista asiakas ei voi neuvotella tai kieltäytyä. Asiakkaan vaihtoehtoja ovat joko suostuminen palveluun annetuilla ehdoilla tai jääminen kokonaan pois palvelusta, jolloin voi seurata karenssi.

Asiakkuus alkaa kolmen kuukauden aikana tehtävällä alkukartoituksella. Haastateltavat kuvaavat TYP-prosessin vaiheita, joita ovat palvelutarvearvio, kartoitusjakso, työllistymissuunnitelma, palvelujen toimeenpano, suunnitelman tarkistus ja työllistymisen tai kouluttautumisen seuranta. Yhteistyötä työntekijät kuvaavat toisaalta monialaisena, toisaalta yksilöllisenä asiakasprosessina.

”Tärkeätä, et jos heti saatais asiakkaiden tilanteet kartoitettua ja mahdolliset työnhaun esteet kartoitettua, niin päästäis nopeammin puuttumaan ja työllistymisprosessissa se ei oo aina työhallinnon tehtävä, vaan tällainen monialainen.” (H16)

”Nimenomaan että on yks henkilö, jolla on päävastuu siitä asiakkaan prosessista. Silloin se on enemmänkin niin, että yksilöllisesti katotaan, että mitkä tahot ovat tärkeitä just tän työhön kuntoutumisen suhteen.” (H11)

Asiakkaan työllisyys-, koulutus- tai kuntoutuspolusta riippuen sovitetaan vastuutyöntekijästä, joka kantaa pääasiallisen vastuun prosessin etenemisestä. Työnhakuvalmiuksien parantaminen voi sisältää toimintaja työkyvyn arviointia, hoito- tai kuntoutustoimenpiteitä sekä ammatillisten valmiuksien kehittämistä. Toimenpiteitä voi olla useita eivätkä ne ole toisiaan pois sulkevia. Yhteistyö muodostuu usein monivaiheiseksi prosessiksi, joka sisältää aktivointia, motivointia ja työnhaun esteiden selvittämistä. Työntekijät korostavat, että prosessissa on kysymys asiakkaan oman suunnitelman toimeenpanosta, jolloin tuetaan asiakasta ja hänen aktiivisuuttaan.

”Tavallaan lähdetään asiakkaan suunnitelmaa siinä toteuttamaan. Tietenkin annetaan työkaluja siihen asiakkaalle. Että tietenkin näin, että kaikin tavoin tuetaan sitä asiakasta, että hän ei tee meidän virkailijoiden suunnitelmaa vaan hän toteuttaa sitä omaa suunnitelmaa.” (H13)

”Ne prosessit on jotenkin pitkittyneet. Sä näät vaikka neljän vuoden ajalta, kolmen ajalta, että asiakkaan kohdalla on ihan sama teksti. Että mitään ei oo tapahtunut. Niin silloin siihen pitää tarttua – – painostusta toisiin viranomaisiin, plus sitten siihen asiakkaan tilanteeseen. – – Et asiakas tarvii oikeesti tukea tässä, et sais toisen ottaa vastuuta siitä, että tästä ei enää päästetä tätä asiakasta läpi.” (H14)

Työntekijä kertoo prosessien joskus pitkittyneen, niin että hänen on tarvinnut painostaa asiakasta ja viranomaisia saadakseen asiakkaan toimimaan ja asiat etenemään palvelujärjestelmässä. Asiakkaalle nimetään tukijaksi ja valvojaksi omatyöntekijä, joka varmistaa, että asiakas toteuttaa sovitut toimenpiteet ja etenee suunnitelman mukaan. Asiakastyön tulokellisuuspainneissa työntekijä voi myös joskus kiirehtiä asioiden hoitoa alle TYP-laissa määriteltyjen aikarajojen. Asiakkaalle puolestaan sovittujen määräaikojen ylittämisestä voi seurata sanktio.

”Joskus työhallinto painostaa tekemään heti suunnitelmat ja allekirjoittamaan ne työhallinnon järjestelmään, vaikka TYP-laissa on määritelty kolmen kuukauden kartoitusjakso asiakkuuden alkuun, jona aikana piti moniammatillisesti kartoittaa asiakkaan tilannetta.” (Avovastaus 23)

”Kyllähän se heille annetaan luettavaksi se suunnitelma, jos on ensimmäisellä tai kolmannella käynnillä esimerkiksi. Et he ite sen lukee ja allekirjoittaa, mutta mä en oo aina ihan vakuuttunut siitä, että ymmärtääkö he, et mitä siinä sanotaan. Että onko siinä ihan selvää, että mihin siinä sitoutuu. – – Yritetään toki selittää, että käy tutustumaan pajoihin ja sitten vaikka kahden kuukauden kuluessa aloittaa kuntouttavan työtoiminnan. Ja sitten kerrotaan niistä sanktioista myös, että jos niin ei tapahdu. Niin se kirjallisen annetaan sitten mukaan.” (H12)

Sopimuksellisissa järjestelyissä ei aina tarvita kirjoitettua muodollista sopimusta, vaan riittää osapuolten välinen yksimielisyyttä siitä, kuinka yhdessä on sovittu toimittavan (Hyyryläinen 2004). Työllistymissuunnitelma sisältää työllistymisen tukitoimet ja asiakkaan osallistumisen palveluihin. Eräs työntekijä kantoi huolta siitä, onko asiakas täysin ymmärtänyt suunnitelman sisällön ja velvoittavuuden, jonka noudattamiseen hän sitoutui allekirjoituksellaan.

Työllistymissuunnitelmassa sovitaan toimenpiteistä ja aikatauluista ja se on yleensä voimassa kuusi kuukautta. Aikataulun tulee olla realistinen ja kohtuullisen tiukka, samalla kuitenkin riittävän joustava, niin että se antaa asiakkaalle aikaa muutostyöhön. Työntekijä varmistaa asiakkaan osallistumisen toimenpiteisiin ja tavoitteissa edistymisen, ja tarvittaessa suunnitelmaa tarkistetaan. TYP-asiakkuus päätetään, kun asiakas työllistyy tai siirtyy koulutukseen tai jos hänen tilanteessaan ei ole nähtävissä muutosta. Tällöin asiakkuus siirretään sosiaalipalveluihin, tai jos on kyse ainoastaan työpaikan löytämisestä, TE-toimistoon.

Luottamus osana sopimuksellisuutta

Viranomaisen ja asiakkaan keskinäinen luottamus on tärkeä sopimuksellisuuden perusta. Luottamus voidaan yleisesti tulkita varmuudeksi toisen osapuolen luotettavuudesta ja rehellisyydestä (Nicholson ym. 2001). Luottamus on yhteistyön keskeinen edellytys ja siinä voidaan erottaa ihmisten välinen luottamus (*trust*) ja instituutioihin liittyvä luottamus (*confidence*). Henkilöiden välisessä luottamuksessa on kyse kahden tai useamman ihmisen välisestä luottamuksesta ja siinä tärkeitä elementtejä ovat vastavuoroisuus, sitoutuneisuus ja rehellisyys. (Giddens 1990.) Luottamus on yhteistyön ennakkoehto, mutta myös onnistuneen yhteistyön lopputulos (Saarelainen 2003, 231).

Sopijaosapuolten keskinäinen luottamus toimii sopimuksen ja yhteistyön perustana. Luottamus tekee sopimuksen mahdolliseksi ja ilman luottamusta sopimusta ei allekirjoiteta eikä yhteistyöhön ryhdytä. (Hyyryläinen 2004, 34.) Hierarkkisessa yhteistyösuhteessa, kuten TYP-palvelussa, sopimuksellisuus ja kirjallisesti laadittu työllistymissuunnitelma voi kuitenkin lähtökohtaisesti näyttää luottamuksen puuttumiselta asiakasta ja hänen toimintaansa kohtaan. TYP-lain mukaan työtön on velvollinen ilmoittamaan – antamaan selonteon – kuinka hän on toteuttanut hänelle laadittua suunnitelmaa. Tällä tavoin työllistymissuunnitelma voi sitouttaa asiakasta ja osaltaan vahvistaa hänen luotettavuuttaan sopimuskumppanina.

Joillakin haastateltavilla on huoli siitä, miten he lunastavat asiakkaiden luottamuksen. Haastateltavat mainitsevat luottamuksen vain harvoin, mutta viittaavat sekä ihmisten väliseen että instituutioihin liittyvään luottamukseen. Parilla työntekijällä on huoli asiakkaiden tietosuojan säilymisestä ja siten luottamuksellisen asiakassuhteen edellytyksistä. Luottamuksen syntymistä ja asioiden hoitoa häiritsee asiakkaan tapaaminen avokonttorissa, jossa käsitellään henkilökohtaisia asioita, myös sairauksia ja lääkityksiä, ulkopuolisten kuullen. Tällöin asiakkaan oikeus luottamukselliseen keskusteluun ei toteudu.

”Uusi tapa tehdä – – huoneet pois, avokonttori tilalle – – ihan pelkästään lain käytäntö sanoo, että pitää olla asiakkaalla mahdollisuus keskustella tärkeistä henkilökohtaisista asioista niin, että kukaan muu ei kuule.” (H9)

Työntekijät pitävät asiakassuhteen rakentamista haasteellisena silloin, kun asiakkaan tulisi kertoa tilanteestaan arkaluontoisia asioita ulkopuolisten kuullen. Eräs haastateltava toteaa, että luottamus rakennetaan vähitellen asiakassuhteen aikana siten, että työntekijä sitoutuu yhteistyösuhteeseen ja asiakkaan tueksi.

”Kovasti yrittää niitä vaihtoehtoja tuoda ja yrittää asiakkaasta löytää et mikä se olisi. – – Katotaan nyt sitten parin kuukauden päästä kun nyt oli kaiken maailman muutakin ongelmaa, kun se on rauhoittunut, niin yritetään lähtä sitten. – – Kyl se kauhean vaikeeta on motivoinnin saaminen. – – Sä et siihen raskaaseen työhön sovellu, niin sitten mitä on tarjota, sitten se kevyempi vaihtoehto. Se asiakkaiden luottamus siihen, et sellainen löytyy ja kokemus siitä, et semmoista työtä rupeais tekemään. Niin sitä on vaikeaa löytää.” (H6)

Toisenlainen tilanne voi syntyä silloin, kun keskinäinen luottamus puuttuu. Asiakas voi jäädä pois sovitusta tapaamisista, hän voi puhua eri työntekijöiden kanssa asioista eri tavoin tai työntekijä voi epäillä asiakkaan kertomien tietojen paikkansa pitävyyttä. Epäily voi lisätä kontrollia ja sopimuksen laiminlyönti sanktioita. Tämä puolestaan rikkoo yhteistyössä koettua luottamusta. Sopimus toimiikin keinona varmistaa yhteistyö, silloin kun luottamusta ei ole syntynyt tai se on menetetty. Olennaista on, millaisten neuvottelujen perusteella ja millaisissa valta-asetelmissa sopimus syntyy ja miten sopimus koetaan osapuolten keskuudessa. Joskus neuvottelun osapuolten suhteet voivat jopa huonontua. (Palviainen 2004, 139.)

”Mut sit se et eiväthän he – asiakkaat – kerro kaikkee aina ensimmäisellä tapaamisella, kenet he tapaa, et sit on sitä, että yhdelle puhutaan yhtä ja toiselle toista. Niin, silleen se on ehkä ihan hyvä, että kartoitetaan [monialaisesti] se tilanne, mikä sit on.” (H1)

”Me ollaan usein sen asiakkaan tilanteen ymmärtäjiä myös siinä heidän TYP-asiakkuudenkin kannalta. Että heillä on, voi olla siinä jotain ongelmia. Ylipäänsä se luottamuksellinen keskustelu, mihin yritetään päästä asiakkaan kanssa.” (H18)

Sopimuksellisuudessa on erotettavissa matalan ja korkean luottamustason sopimukset. Matalan luottamustason vallitessa sopimustekstit ovat yksityiskohtaisia ja tarkkoja ja tätä kutsutaan kovaksi sopimiseksi (*hard contracting*). Korkean luottamustason sopimuksellisuudessa kyse on luottamukseen perustuvista yhteistyösopimuksista ja tätä kutsutaan pehmeäksi sopimiseksi (*soft contracting*). (Hyyryläinen 2000; Greve 2000; Salminen ym. 2000.) Työllistymissuunnitelman laatimisen voi TYP-lain määräysten perusteella katsoa kuuluvan kovan sopimisen piiriin, jolloin sopimista tarvitaan siksi, että luottamustaso on lähtökohtaisesti matala. Yhteistyösuhteen kehittyessä työntekijän ja asiakkaan on mahdollista siirtyä luottamukseen perustuvaan pehmeään sopimiseen ja sopimuksen väljempään tulkintaan.

Kommunikaatio osana sopimuksellisuutta

TYP-palvelu tarjoaa työttömälle usein henkilökohtaista, kasvokkain tapahtuvaa palvelua. Asiakkaan kanssa sovitaan tapaamisista, aikatauluista ja käyntikerroista ja pyritään pitämään huoli, että asiakas toimii, kuten on sovittu. Tapaamisia myös peruuntuu tai siirtyy, eivätkä asiakkaat aina ilmaannu paikalle sovitusti. Tapaamisten lisäksi yhteydenpito toteutuu myös puhelimitse sekä dokumenttien ja sähköisten viestimien avulla. Eräs työntekijä kertoo asiakasprosessin alkavan siten, että hän tapaa asiakkaan ensin yhdessä työparin kanssa ja joskus pikaviestisovelluksia (Lync tai Skype) käyttäen tai hän ottaa asiakkaaseen yhteyttä sähköpostitse.

”Pääsääntöisesti haastattelen asiakkaan puhelimesta. Tai toinen vaihtoehto on sit se, että TYP-työntekijän kautta laitan tuonne TYPPI-järjestelmään ihan selkeät ohjeet – tai ilmoitan sinne, että olen asiakkaalle postittanut sen ja sen hakemuslomakkeen – annan puhelimesta ohjeet, eli puhelinhaastattelu. Sitten meillä on ollut Skype-haastatteluja. Sit on ollut sellaisia et on ollut ihan läsnä oleva. Eli moniammatillisen tiimin yhteinen palaveri. Siinä ollaan sitten mietitty asiakkaan tilannetta. Samalla ohjeistettu sitä hakemiseen. Erilaisia vaihtoehtoja.” (H4)

Jotkut työntekijät pitävät digitaalisten palvelujen lisääntymistä huolestuttavana. He katsovat, että ihmisten kohtaaminen ja luottamuksellinen yhteistyö ovat asiakkaiden muutostyön ja tuloksekkaan toiminnan edellytys. He kertovat pyrkivänsä yhteistyösuhteen rakentamiseen, henkilökohtaiseen kohtaamiseen ja motivoivan tuen tarjoamiseen asiakkaille. Tällöin monialaisen palvelun yhteistapaamisia sekä asiakkaiden yksilötapaamisia tulisi

lisätä, ei vähentää. Kasvokkainen vuorovaikutus antaa informaatiota enemmän kuin sähköisten palvelujen käyttö. Lisäksi henkilökohtainen tapaaminen voi sitouttaa asiakasta yhteistyöhön puhelinneuvottelua paremmin.

”Ja se totta kai, että täällä tavataan ihminen ihmisenä, eikä pistetä palveluja sähköiseksi niinku ymmärtääkseni TE-palvelut noin kokonaisuudessaan joutuu ajamaan palvelunsa. Eli se ihmisen kohtaaminen ja luottamuksellinen yhteistyö. Niin ne on sellaisia asioita, joista ei missään tapauksessa saa luopua.” (H9)

”Vaaditaan suunnitelmien tekoa, deadlineja, asiakaskunta kuitenkin haastavaa ja tarvitsisi paljon enemmän yksilöllistä ohjausta, tsemppausta, seurantaa, kontaktointia.” (Avovastaus 41)

Jotkut puolestaan kannattavat sähköisten palvelujen lisäämistä asiakastyössä ja pitävät niiden kehittämistä tärkeänä (myös Valtakari ym. 2016). Eräs työntekijä katsoo, että Skype-verkkopuhelu parantaa asiakkaiden tasa-arvoa, lisää työskentelyn tehokkuutta ja helpottaa asiakkaiden asiointia. Asioista voi sopia myös sähköpostitse ja verkkopuhelun välityksellä asiakas voidaan kohdata kasvokkain.

”Sähköiset palvelut nopeasti toimintaan, sillä haastatteluja voi tehdä myös esim. Skype-tyyppisellä ohjelmalla. Asiakkaan ei tarvitsisi lähteä paikan päälle, jos on sairas, paniikkihäiriö, tules-vaiivat tai lastenhoito-ongelmia. – – Kaikki paperit pitää voida toimittaa sähköisesti.” (Avovastaus 13)

Tasa-arvon kannalta on kuitenkin ongelmallista, että kaikilla asiakkailla ei ole käytettävissä sähköisiä palveluja. Myös psykososiaalista tukea tarvitsevat asiakkaat hyötyvät henkilökohtaisesta, vastavuoroisesta kohtaamisesta. Usein myös työllistymissuunnitelmaa on tarpeen prosessoida ja asiakkaat tarvitsevat ohjausta ja tukea työllistymiseensä. Kirjallinen suunnitelma ei useinkaan riitä tavoitteisiin pääsemiseksi.

Työllistymissuunnittelussa omatyöntekijä vastaa prosessin edistämisestä, yhteydenpidosta ja kontaktoinnista asiakkaan kanssa. Yhteydenpito toteutuu usein yksisuuntaisena siten, että työntekijä ottaa yhteyttä asiakkaaseen. Useat haastateltavat pitävät vastavuoroista ja arvostavaa kommunikointia sekä tuen tarjoamista asiakkaalle tuloksekkaan toiminnan perustana TYP-palvelussa.

Oikeudenmukaisuus osana sopimuksellisuutta

Oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus, oikeudet ja velvollisuudet ovat viranomaispalvelujen lähtökohta. Oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan ihmisten välisessä kanssakäymisessä tietynlaista tasapuolisuutta, tasa-arvoisuutta ja puolueettomuutta (Armstrong 1997). Lainsäädäntö turvaa kansalaisten sosiaaliset oikeudet sekä heidän asianmukaisen kohtelunsa periaatteet (esim. Lister 2003, 101–106). Kansalaisten oikeudet realisoituvat sosiaalisissa käytännöissä, jotka nykyisin painottavat kansalaisten velvollisuuksia, oikeuksien jäädessä toiselle sijalle (Sevenhuijsen 2000).

Työttömyyden hallinnomisessa työllistymissuunnitelmat ovat yhteydessä useisiin perusoikeuksiin, kuten oikeus tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti, oikeus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Työllistymistä edistävästä toimenpiteistä sovitaan yksilöllisten tarpeiden pohjalta, jolloin sopimuksellisuuden voi katsoa edistävän yksilön perusoikeuksien toteutumista paremmin kuin viranomaisen sanelemat osallistumisen ehdot. (Ks. Kotkas 2013, 91–92.) Työttömällä työnhakijalla on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta koskevan lain (L 916/2012) mukaan *oikeus* ja toisaalta TYP-lain (L 1369/2014) perusteella *velvollisuus* osallistua työllistymissuunnitelman laatimiseen. Vapaaehtoisuuden sijaan työllistymissuunnitelmat ovat pakollisia sosiaaliturvan saamiseksi (Kotkas 2012, 1188). Työllistymissuunnittelu merkitsee siten vastikkeellista työttömyysturvaa. Eräs haastateltava pohtii asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita TYP-palvelussa.

”Tässä muutostilanteessa tää TYP-laki – niin kuin nyt olen kuulutkin – niin tullaan purkamaan. Ja että asiakkaiden oikeudet varmistetaan muulla tavoin, kuin se että velvoitetaan TYP-toiminnan asiakkaaksi.” (H11)

Työntekijöiden haastatteluissa ei tule lähemmin esille, millä tavoin he keskustelevat asiakkaiden kanssa velvollisuuksista tai sopimuksellisuudesta. Sen sijaan useat haastateltavat tuovat esiin TYP-lain määräykset omaa työtään ohjaavina säädöksinä. Lainsäädäntö on vahvasti mukana työntekijöiden työssä ja haastatteluissa he usein viittaavat käsillä oleviin lakipykäliin.

”Myöskin siinä mielessä, että kun ajatellaan tätä tietojen vaihtoa ja sitten sitä, että laissakin tässä todetaan – mulla on nää lakipykälät tässä näin – että salassa pidettävät työtöntä koskevat tiedot, jotka ovat tarpeellisia monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi hankitaan työttömän suostumuksella.” (H7)

”Just se asiakkaitten vastaanottaminen siellä avokonttorissa, niin se on kyllä niin tietosuojavaista, kuin olla saattaa. – Ja siis sosiaalihuoltolaissa sanotaan, että asiakkaan oikeus yksityisyyden suojaan on taattava. Siinä ei oo mitään muttia tai jossia.” (H9)

Haastateltavat puhuvat yhtäältä asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista, toisaalta työntekijän velvollisuuksista ja lain määrittelemistä toimintatarjoitteista. He pohtivat asiakkaiden tasavertaista kohtelua ja oikeutta saada yhdenmukaisia palveluja. Jotkut katsovat, että työntekijät arvioivat oman taustaorganisaation ja ammatillisten tehtävien pohjalta asiakkaiden tilanteita ja oikeutta palveluihin hyvin erilaisin perustein. Toimintamallit TYP-verkostojen kesken tai TYP-toimipisteiden sisälläkin vaihtelevat ja tällöin asiakkaiden palvelut eivät ole keskenään tasavertaisia.

”Eri TYP:eissä, jopa niiden sisällä on eri virkailijoilla eri toimintamalleja.” (H2)

”Isot linjat ovat yhä epäselvät, mikä johtaa siihen, että työntekijät eri TYPeissä vetää omia johtopäätöksiä toiminnasta.” (Avovastaus 8)

”Voisi kehittää aktiivisesti ja parantaa tasa-arvoa. Selkeät ohjeet, jotta asiakkaat saisivat tasalaatua palvelua.” (Avovastaus 13)

Asiakkaalla on oikeus odottaa ja saada yhdenvertaista palvelua muiden vastaavassa tilanteessa olevien kansalaisten kanssa. Koska asiakkaiden tilanteet ja asiakasprosessit ovat yksilöllisiä, työllistymissuunnitelmalla on merkitystä vain, jos se on yksityiskohtainen, realistinen ja henkilökohtainen (Valtakari ym. 2016). Oikeudenmukaisuus ja sopimuksellisuus TYP-palveluissa edellyttävät yhteistyöorganisaatioiden ja ammattilaisten yhdenmukaisia toimintakäytäntöjä ja menettelytapoja TYP-verkostoissa eri puolilla maata kauttaaltaan.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Artikkelissa on tarkasteltu työllistymissuunnittelun sopimuksellisuutta TYP-palvelussa työntekijöiden näkökulmasta. Työllistymissuunnittelussa varmistetaan asiakkaan osallistuminen ja tarvittavat palvelut työllisyystavoitteen saavuttamiseksi. TYP-laki määrittelee työllistymissuunnitelmaan liittyvät työntekijän tehtävät ja asiakkaan velvollisuudet. Työllistymissuunnitelmasta sopiminen velvoittaa työntekijää asiakasprosessin

kannatteluun, asiakkaan toiminnan tukemiseen, tarvittaviin palveluihin ohjaamiseen sekä tarvittaessa suunnitelman tarkistamiseen.

Työntekijät kuvaavat TYP-palvelun työllistymissuunnittelua yhtäältä monialaisena yhteistyöprosessina, jossa korostuvat omatyöntekijän tehtävät, toisaalta yksilöllisenä asiakasprosessina. Sopimuksellisuuden avulla työntekijä varmistaa asiakkaan osallistumisen työllistymissuunnitelman laatimiseen sekä sopii toimenpiteistä, aikatauluista ja työllistymistavoitteissa etenemisestä.

Luottamus osoittautuu yhteistyössä sopimuksellisuuden perustaksi. Työntekijöille on tärkeää rakentaa luottamuksellinen yhteistyösuhde asiakkaaseen, joskin TYP-palvelun hierarkkisessa yhteistyösuhhteessa molemmipuolista luottamusta voi olla vaikea saavuttaa. Sopimuksellisuus toimii keinona varmistaa yhteistyö ja antaa mahdollisuuden siirtyä sopimuksen väljempään tulkintaan. Työllistymissuunnitelman avulla työntekijä voi vastuuttaa asiakkaan selontekoon tilanteestaan ja tämä osaltaan lisää asiakkaan luotettavuutta yhteistyökumppanina. Työllistymissuunnitelma sinänsä ei takaa asiakkaalle oikeuksia, vaan pikemminkin velvollisuuksia.

Sopimuksellisuuteen liittyvä kommunikaatio toteutuu sekä asiakkaan ja työntekijän kasvokkaisissa tapaamisissa että sähköisten palvelujen kautta. Työntekijöistä osa kannattaa sähköisten asiointipalvelujen lisäämistä, osa korostaa asiakkaiden henkilökohtaista kohtaamista. Yhteydenpito ja tietojen vaihto auttavat varmistamaan työllistymissuunnitelmassa etenemisen. Työntekijät pitävät vastavuoroista kommunikaatiota ja tuen tarjoamista asiakkaille tuloksellisen toiminnan takeena.

Oikeudenmukaisuus osana sopimuksellisuutta merkitsee asiakkaiden yhdenvertaisia oikeuksia, velvollisuuksia ja asianmukaista kohtelua. Lainsäädäntö on työntekijöiden työssä keskeisesti esillä ja he viittaavat usein käsillä oleviin lakipykäliin. Jotkut pohtivat yhdenmukaisten palvelujen toteutumista ja he pitävät epäkohtana sitä, että toimintamallit voivat vaihdella TYP-toimistojen kesken ja toimistojen sisällä työntekijöiden taustaorganisaatiosta ja ammatillisista taustoista riippuen.

TYP-palvelussa sopimisen taustalla on vahva lainsäädäntö. Sopimuksellisuuteen sisältyy useita jännitteitä, kuten vapaaehtoisuuden puuttuminen, asiakkuuden velvoitteet, mahdollisuus sanktioihin, hierarkkinen työntekijä-asiakassuhde sekä työntekijän tuen ja kontrollin kaksoisrooli. Lähtökohtaisesti työllisyysuunnittelu kuuluu TYP-lain määräysten ja matalan luottamustason perusteella kovan sopimisen piiriin. Yhteistyösuhteen kehittyessä työntekijä ja asiakas voivat siirtyä luottamukseen perustuvaan pehmeään sopimiseen ja sopimuksen väljempään tulkintaan.

Sopimukset voidaan nähdä nimellisopimuksina (*para contract*) tai näennäissopimuksina (*quasi contract*) (Eichenhofer ja Westerveld 2005)

ja siten niiden soveltuvuuteen hyvinvointipalvelujen käytännöissä voidaan suhtautua myös varauksellisesti. Palveluprosessien yhteydessä ilmenevää neuvottelunvaraisuutta on luonnehdittu näennäissopimuksellisuudeksi (Kotkas 2013; Bonvin ym. 2015). TYP-palvelussa näennäissopimuksellisuus merkitsee työllistymissuunnitelman laatimista asiakkaan suostumuksesta riippumatta. Yhtäältä työllistymissuunnittelu antaa asiakkaalle pohjan työnhakuun sekä varmistaa työntekijöiden antaman tuen ja ohjaamisen tarvittaviin palveluihin. Toisaalta työllistymissuunnittelu ei ole vapaaehtoista, vaan asiakasta velvoittavaa ja sanktioitua.

Uusi sopimuksellisuus toimii työntekijän ja asiakkaan suhteessa keskeisenä hallinnon välineenä (ks. Ervik ym. 2015). Se on tapa yrittää ratkaista konfliktialttiita tilanteita. Se tuo mahdollisuuden paikallisen vastuunoton lisääntymiseen ja tarjoaa tilaisuuden lisätä kaikkien osapuolten tietomäärää toisten ajatuksista, mielipiteistä, arvoista, asenteista ja arkielämästä. (Palviainen 2004.) Solmitun sopimuksen tarkoitus yleisesti on vahvistaa osapuolten välistä luottamusta ja taata yhteistyön toimivuus myös ongelmien ilmetessä (Hyyryläinen 2004). Uuden sopimuksellisuuden avulla voidaan saada aikaan järjestystä ja muutosta asiakkaan tilanteeseen ja monialaiseen yhteistyöhön (myös Strauss 1978). Työllisyyspalveluissa sopimuksellisuus on keino rakentaa yhteistyötä työttömien asiakkaiden kanssa heidän työllisyytensä tukemiseksi myös siten, että yksilöllisiä sopimuksia voidaan muuttaa, täydentää tai neuvotella uudelleen.

Lähteet

Annola V. Sopimuksen dynaamisuus. Talousoikeudellinen rakennetutkimus sopimuksen täydentymisestä ja täydentymisen ohjaamisesta. Turku: Turun yliopisto, Yksityisoikeuden julkaisusarja A107, 2003.

Armstrong SJ. Making justice inclusive. Four key concepts. Paper presented in "Environmental Justice, Global Ethics for the 21st Century", Melbourne, Australia, October 1–3, 1997.

Bonvin J-M, Rosenstein E. Contractualising social policies. A way towards more active social citizenship and enhanced capacities? Julkaisussa: Nilssen E, Kildal N, Ervik R, toim. New contractualism in European welfare state policies. Farnham: Routledge, 2015.

Eichenhofer E, Westerveld M. Contractualism. A legal perspective. Julkaisussa: Sol E, Westerveld M, toim. Contractualism in employment services. A new form of welfare state governance. The Hague: Kluwer Law International, 2005: 21–39.

Elonen N, Niemelä J, Saloniemi A. Aktivointi ja pitkäaikaistyöttömien monenlainen toimijuus. Janus 2017; 25 (4): 280–296.

Ervik R, Kildal N, Nilssen E. Introduction. Julkaisussa: Nilssen E, Kildal N, Ervik R, toim. New contractualism in European welfare state policies. Farnham: Routledge, 2015.

- European Commission. Employment in Europe. Brussels: European Commission, 2006.
- Euroopan unionin neuvosto. Neuvoston suositus pitkäaikaistyöttömien integroimisesta työmarkkinoille (2016/C 67/01). European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion, 15.2.2016.
- Giddens A. The consequences of modernity. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Greve C. Exploring contracts as reinvented institutions in the Danish public sector. Public Administration 2000; 78 (11): 53–164.
- Hall C, Slembrouck S, Sarangi S. Language practices in social work. Categorisation and accountability in child welfare. London: Routledge, 2006.
- Handler J. Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe. The paradox of inclusion. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Hyryläinen E. Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena. Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2000; (4): 299–311.
- Hyryläinen E. Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasa: University of Vaasa, 2004.
- Juhla K. Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino, 2006.
- Kokko R-L. Asiakaslähtöisyys tavoitteena työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa. Janus 2018; 26 (2): 123–139.
- Kokko R-L, Ylikännö M. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Julkaisussa: Kokko R-L, Kotiranta P-L, toim. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin arviointitutkimus 2009–2013. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 17, 2010: 9–13.
- Kotkas T. Sopimuksellisuus sosiaaioikeudessa. Esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Lakimies 2012; (7–8): 1187–1204.
- Kotkas T. Sopimuksellisuus sosiaaioikeudessa. Esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Julkaisussa: Karjalainen V, Keskitalo E, toim. Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2013: 73–95.
- Lait:*
L 916/2012. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.
L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.
- Lister R. Citizenship. Feminist perspectives. Second edition. Houndsmills: Palgrave, 2003.
- Nicholson C, Larry DC, Rajesh S. The role of interpersonal linking in building trust in long-term channel relationships. Journal of the Academy of Marketing Science 2001; 29 (1): 3–15.
- Palviainen S. Uusi sopimuksellisuus maaseutupolitiikan välineenä. Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta. Joensuu: Joensuun yliopisto, Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 70, 2004.

Saarelainen T. Managing local networks. Impacts of network management on the implementation of new public management and citizen participation. Rovaniemi: University of Lapland, Acta Universitatis Lappeensis 54, 2003.

Salminen A, Hyyryläinen E, Lähdesmäki K, Viinamäki O-P. Striving for new governance? On the premises of contractual governance in Finnish higher education and road administration. European Group of Public Administration, Glasgow 30.8.–2.9.2000.

Scott MB, Lyman SM. Accounts. American Sociological Review 1968; 33: 46–62.

Serrano Pascual A. Reshaping welfare states. Activation regimes in Europe. Julkaisussa: Serrano Pascual A, Magnusson L, toim. Reshaping welfare states and activation regimes in Europe. Brussels: Lang, 2007; 11–34.

Sevenhuijsen S. Caring in the third way. The relationship between obligation, responsibility and care in third way discourse. Critical Social Policy 2000; 20 (1): 5–37.

Sihto M. Työllisyys- ja aktivointipolitiikan tulevaisuuden näkymiä. Julkaisussa: Karjalainen V, Keskitalo E, toim. Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013: 190–206.

Strauss A. Negotiations. Varieties, contexts, processes and social order. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1978.

Tieteen termipankki. Oikeustiede: Sopimus. Saatavissa: <<http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sopimus>>. Viitattu 26.1.2018.

Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi, 2009.

Valtakari M, Riipinen T, Nyman J, Eronen A, Karinen R. Työllistymissuunnitelmia koskeva selvitys. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-raportteja 18, 2016.

Välimaa O. Kunnallisen aikuissosiaalityön rajat ja ammattietiikka pitkäaikaistyöttömien kohtaamisessa. Julkaisussa: Jokinen A, Juhila K, toim. Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 2008: 175–195.

Laura Tarkiainen ja Eveliina Heino

Palveluiden yhteensovittamisen mahdollisuudet ja esteet katutason yhteistyössä

Johdanto

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun eri hallinnonalojen työntekijät ovat Lipskyn (1980) kuvailemia katutason työntekijöitä, joiden tehtävänä on muovata erilaiset hyvinvointipoliittiset ja lainsäädännölliset tavoitteet käytännön toiminnaksi. TYP-palvelun työntekijät toimivat sekä kiinnostavalla että ristiriitaisella näköalapaikalla, sillä he tasapainoilevat työssään lainsäädännön tavoitteiden, eri hallinnonalojen organisaatioiden ohjeiden sekä asiakkaiden tarpeiden välillä. TYP-työntekijöiden tehtävänä on soveltaa ja tulkita TYP-lain monitulkintaisia poliittisia tavoitteita asiakas kohtaamisissa muun muassa käyttämällä harkintavaltaa, tekemällä viranomaispäätöksiä ja kohdentamalla palveluita. TYP-lain toimeenpanossa rakentuvat käytännöt ja rutiinit muuttuvat toteutettavaksi politiikaksi, jolloin TYP-työntekijöiden voidaan nähdä myös ”tekevän politiikkaa” käytännön tasolla (ks. Lipsky 1980; Brodtkin 2008).

Laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014) säädetään, että työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kelan työntekijät yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Työttömän asiakkaan palvelujen yhteensovittamisen tarpeesta TYP-lain 2 §:ssä todetaan, että monialaisen yhteispalvelun tarve syntyy silloin, kun työttömän työllistymisen edistäminen edellyttää TE-toimiston, kunnan ja Kelan palvelujen yhteensovittamista. TYP-lain keskeisenä tavoitteena on kehittää, selkiyttää ja tehostaa valtion, kuntien ja Kelan yhteistyötä työllistymisen edistämisessä sekä parantaa palvelujen kohdentamista ja oikea-aikaisuutta (HE 183/2014, 38).

Tässä artikkelissa tarkastelemme pitkäaikaistyöttömien palveluiden yhteensovittamisen toimeenpanoon liittyviä mahdollisuuksia ja esteitä Uudenmaan kuudessa TYP-verkostossa työskentelevien, eri ammattiryhmiä edustavien katutason työntekijöiden näkökulmasta. Tutkimuskysymykset ovat: 1) Miten työntekijät esittävät työttömän työnhakijan palveluiden yhteensovittamisen toteutuvan Uudenmaan TYP-verkostoissa? 2) Mitkä tekijät mahdollistavat ja mitkä tekijät estävät TYP-asiakkaan palvelujen yhteensovittamista?

Palveluiden yhteensovittaminen työttömien aktivoinnissa

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu on esimerkki Euroopassa vallinneesta suuntauksesta kohti palveluja integroivaa aktiivipolitiikkaa, jossa eri työllisyys- ja hyvinvointipolitiikan toimijat työskentelevät yhteisten tavoitteiden mukaisesti selvitellessään pitkään työttöminä olleiden työnhakijoiden palvelutarpeita ja tarjotessaan monialaisia ja yksilöllisiä palvelukokonaisuuksia (Arnkil ym. 2008; Karjalainen ja Saikku 2011; Minas 2014; Heidenreich ja Rice 2016). Monialaisissa verkostoissa kootaan laaja-alaisesti palveluita ja toimintoja yhteen (*multipurpose*) asiakkaiden työllistymiseksi suppeiden työllistämispalveluiden sijaan (*single-purpose*) (Minas 2014). Yhteen sijoittaminen tarkoittaa erilaisten palveluiden sijoittamista samaan paikkaan eli niin sanottua yhden luukun palvelua. Palveluiden yhteen sijoittaminen ei kerro yhteistyön syvyydestä tai laadusta. Esimerkiksi julkisen hallinnon yhteispalvelupisteet ja työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu edustavat keskenään erilaisia yhden luukun toimintamalleja (Saikku ym. 2017).

Aiempien tutkimusten mukaan palvelujen yhteensovittaminen voi yhtäältä karsia päällekkäistä ja tarpeetonta selvittelytyötä sekä tuoda selkeyttä ja joustoa viranomaisten yhteistyöhön ja työnjakoon (Sandström ym. 2004; Norman ja Axelsson 2007). Toisaalta työntekijät joutuvat lukuisten organisaattorien ja toiminnallisten haasteiden eteen toteuttaessaan palveluita yhteensovittavaa aktivointipolitiikkaa (Heidenreich ja Aurich-Beerheide 2014; Nothdurfter 2017). Katutason työntekijöiden harkintavallan kapeus, kohtuuton työmäärä ja standardoidut työprosessit voivat johtaa toimeen pantavan politiikan näkökulmasta erilaisiin ei-toivottuihin lopputuloksiin, muun muassa helpoiten työllistyvien asiakkaiden suosimiseen sekä määrällisiin tuloksiin keskittymiseen palvelujen laadun kustannuksella (esim. Lipsky 1980; Brodtkin 2008; Hasenfield 2010; Caswell ja Larsen 2017). Aiemmissa tutkimuksissa erityisesti sosiaalityöntekijöiden on raportoitu joutuvan aktivointipolitiikkaa toimeen pannessaan ristiriitaan omien ammatillisten ja eettisten arvojensa kanssa (Kjørstad 2005; McDonald ja Marston 2006; Røysum 2013; Caswell ja Larsen 2017).

Karjalainen ja Saikku (2008, 224, 237) arvioivat vuosikymmen sitten työvoiman palvelukeskuksia palvelujen integroinnin näkökulmasta. Tutkijoiden mukaan monialaisuus oli toimivaa asiakaspalvelun osalta, mutta ongelmallista hallinnon järjestämisen näkökulmasta. Työvoiman palvelukeskusten tarjoamien palveluiden ehtona nähtiin selkeä työn- ja vastuunjako sekä riittävä työaika yhteistyön kehittämiseen. Moniammatillisuuden lisäarvo liitettiin erilaisuuden yhdistämiseen, näkökulmien laajentamiseen, toisten työntekijöiden tukeen ja uusien toimenkuvien ja työmenetelmien kehittämiseen. Tutkijoiden mukaan TYP-toiminnan tulostavoitteita

oli syytä täsmentää kehittämällä indikaattoreita niin hyvinvointi- kuin työllisyysvaikutusten seuraamiseksi. Tulostavoitteiden tulisi ottaa huomioon ihmisten työ- ja toimintakyvyn paraneminen, elämänhallinnan ja osallisuuden lisääntyminen sekä syrjäytymisen väheneminen.

Tutkimusaineistot ja -menetelmät

TYP-asiakkaiden palveluiden yhteensovittamisen mahdollisuuksien ja esteiden tarkastelemisessa käytimme tutkimusaineistona Uudenmaan TYP-verkostoissa työskentelevien työntekijöiden e-lomakekyselyn avovastauksia sekä puhelimitse toteutettuja teemahaastatteluja. Joulukuun 2016 ja huhtikuun 2017 välisenä aikana toteutetuilla haastatteluilla tavoitettiin 19 Uudenmaan TYP-toiminnassa työskentelevää henkilöä. Heillä oli seuraavia ammattinimikkeitä: TYP-työkykynuvoja, sosiaaliohjaaja, sosiaalityöntekijä, johtava sosiaalityöntekijä, TE-asiantuntija, terveydenhoitaja, psykologi ja uraohjaaja. Haastattelukysymykset liittyivät asiakkaiden palveluprosesseihin sekä työntekijöiden kokemuksiin monialaisen yhteistyön toteutumisesta. Haastattelut kestivät kokonaisuudessaan 13 tuntia 40 minuuttia. Ääninauhat purettiin tekstiksi ja litteroitua haastatteluaineistoa kertyi yhteensä 176 tekstisivua. Haastatteluiden lisäksi tutkimusaineistona käytetään Uudenmaan TYP-työntekijöille lähetetyn e-lomakekyselyn avovastauksia. Sähköinen kysely lähetettiin kaikille Uudenmaan TYP-työntekijöille helmikuussa 2017, ja siihen vastasi 95 Uudenmaan alueella työskentelevää TYP-työntekijää (vastausosuus 48,5 prosenttia). Kysely sisälsi neljä avovastauskysymystä, joista kertyi 24 tekstisivua.

Aineistomme luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää huomioda, että kyselyaineistoon on vastannut vain noin puolet Uudenmaan TYP-työntekijöistä, joista vain noin viidennes haastateltiin. On mahdollista, että kyselyyn ja puhelinhaastatteluihin osallistuneiden työntekijöiden keskuudessa on kriittisempiä äänenpainoja suhteessa niihin työntekijöihin, joita tutkimuksemme ei tavoittanut. Analyysimme luotettavuutta taas tukee se, että useat tutkijat ovat käyneet läpi aineistoa.

Aineiston analyysissa käytimme teemoittelua. Analyysi alkoi aineiston ydinsisältöjen koodaamisella. Induktiivinen koodaamisvaihe tuotti lukuisia palvelujen yhteensovittamiseen liittyviä koodeja, joten kävimme aineiston uudelleen läpi poimimalla palveluiden yhteen sovittamiseen liittyvät keskeiset aineisto-otteet omaan tekstitiedostoonsa 200 sivun kokonaisaineistosta. Tämä vaihe tuotti yhteensä 27 sivua tekstiä. Seuraavaksi järjestimme palveluiden yhteensovittamisen näkökulmasta keskeiset aineistosegmentit aineistossa toistuvien teemojen mukaisesti. Lopulta analyysi tuotti kolme ydinteemaa, jossa kussakin tarkastellaan palveluiden yhteen-

sovittamisen esteitä ja mahdollisuuksia. Analyysissa käytetyistä aineisto-otteista on poistettu tunnistetiedot, aineisto-otteiden puhekielisyyksiä on karsittu ja kieliasua siistitty luettavuuden helpottamiseksi.

Palveluiden yhteensovittamisen mahdollisuudet ja esteet

Analyysissa tarkastelemme katutaso-työntekijöiden näkökulmia palveluiden yhteensovittamiseen kolmen ydinteeman – asiakasyhteistyöhön liittyvän tavoitteen, työnjaon ja johtamisen – avulla. Aineistomme sisältää paljon työntekijöiden ihannekuvauksia siitä, miten palveluiden yhteensovittaminen voisi onnistuessaan olla ideaali tapa vastata sekä pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeisiin että pirstaleisen palvelujärjestelmän ongelmiin. Ihannekuvaukset liittyvät osin haastattelu- ja avovastauskysymyksiimme, jotka kutsuivat työntekijöitä ottamaan yhtäältä kantaa siihen, kuinka katutasolla tehtävä työ toteutuu, ja toisaalta siihen, miten sen olisi syytä toteutua.

Työntekijät kuvasivat keskinäisiä yhteistyösuhteitaan ja -käytäntöjään myönteisesti, kun taas palveluiden yhteensovittamista hankaloittavat seikat liitettiin rakenteellisiin järjestelmätason tekijöihin, kuten selkiintymättömään työn tavoitteeseen ja johtamiseen. Aineistomme sisältää niukalti vastustusta aktivointipolitiikan tai TYP-lain tavoitteita kohtaan (vrt. Prior ja Barnes 2011). Sen sijaan aineistossa on lukuisia kuvauksia katutasolla tehtävän työn organisatorisista ja rakenteellisista reunaehdoista, jotka tosiasiassa estävät asiakkaiden palveluiden yhteensovittamisen. Keskitymme analyysissamme sekä palveluiden yhteensovittamista estäviin että mahdollistaviin tekijöihin.

Asiakasyhteistyön tavoite

Työntekijöiden mukaan TYP-palveluiden yhteensovittaminen edellyttää kaikkien TYP-toimijoiden jakamaa työn tavoitetta. Katutaso-asiakasyhteistyöllä on siis oltava yhteinen selkeä suunta, jotta sillä voitaisiin toteuttaa lain sille asettamaa tehtävää. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tavoitteeksi on asetettu lain mukaan työttömän työllistymisen edistäminen (L 1369/2014). Lain tavoite vaikuttaa yksiselitteiseltä, mutta aineistossamme on paljon kuvauksia siitä, että TYP-työlle ei ole laadittu selkeitä kaikkien työntekijöiden jakamia konkreettisia työn tavoitteita. Tämä hankaloittaa palveluita yhteensovittavan aktivointipolitiikan toimeenpanoa katutasolla. Työntekijöiden näkökulmasta myös TYP-toimintaan heijastuvien laajempien uudistusten – kuten maakunta-, sosiaa-

li- ja terveydenhuollon sekä kasvupalvelu-uudistusten – keskeneräisyys johtaa osin päämäärättömään työskentelyyn katutasolla.

”Kun ministeriö ei oo asettanut meille mitään tavoitteita ja ne ei oo tullu sieltä ylhäältä, TYP-työn tavoitteita. Niin sit se mun mielestä aiheuttaa vähän semmosta turhaa pyörimistä. Semmoista, että ei tiedetä että mihin fokusoidaan. Et kun se otettiin että johtoryhmät voi itse päättää, no ei täällä johtoryhmä oo päättänyt mistään tavoitteesta. Niin sit sekin et jaa. Et ois se nyt kiva, että meillä olis jotkut selkeet tavoitteet mitä kohti [työskenneltäisiin] ja niitä arvioitais ja voitais yhdessä miettiä, että miten me ollaan ne saavutettu. – Mut kyl se mun mielestä aika ympäröity on, sillä tavalla et nyt eletään välitilassa että puhutaan maakuntaudistuksesta ja muusta ja katotaan nyt.” (H14, TE-toimisto)

Työntekijöiden mielestä TYP-verkostoissa palveluiden yhteensovittaminen edellyttää jaettua käsitystä siitä, keitä ja millä kriteerein TYP-palveluun ohjataan, mitä katutasolla tehtävällä työllä tavoitellaan sekä miten tehtyä työtä arvioidaan, mitataan ja sen pohjalta kehitetään. Tämä taas vaatisi kiinteää yhteistyötä TYP-työntekijöiden omien taustaorganisaatioiden, erityisesti TYP-toimintaan lähettävien tahojen eli pääasiassa TE-toimiston ja kunnan kesken.

Työntekijöiden mukaan palveluiden yhteensovittamiseen liittyy porinvartijuutta ja professioiden välisiä näkemyseroja. TYP-toiminnassa on jatkuvaa rajankäyntiä eri ammattiryhmien tavoitteiden kesken, sillä usein ammattilaisten työn lähtökohdat ovat keskenään ristiriidassa, esimerkiksi sosiaalityön ja TE-toimiston työntekijöillä on näkemyseroja kannusteiden ja sanktioiden käytöstä. TYP-työtä kuvataan aineistossamme nykyisellään ”rajattomaksi” yhteisen työn tavoitteen ollessa selkiintymätön.

”Tää on tää ristiriita ja kipuilyn aihe, joka on koko toiminnan ajan ollu, että tää rajankäynti sen suhteen että sosiaalityössä on harkintaa ja sitä että millä tavalla voidaan joustavasti työskennellä ihmisten kanssa. Niin sitten taas työhallinnon puolella, kun siellä on enemmän sitä ohjeilla ohjausta, sanktiointia ja tää tyypistä. Niin tää on hiertävä asia, joka ei ole vuosien varrella poistunut millään tavalla. Ja itse asiassa nyt näyttää tää aktivointipolitiikan nouseminen taas vielä enemmän tota sanktiointia korostavaks. Niin kyllä huomaa että sosiaalipuolen ihmiset joutuu siihen asemaan, että ovat asiakkaan asianajajia. Ei se ole siinä työhallinnon työntekijöiden vika, vaan se vaan tämän järjestelmän vika.” (H11, kunta)

TYP-palvelun nähdään tuottavan hyvinvointivaikutuksia ja parantavan asiakkaiden elämänlaatua. Työntekijät toivat esille, että yhteisen työn tavoitteen kirkastaminen edellyttäisi jaettujen hyvinvointi-, työ- ja toimintakykytavoitteiden asettamista työllistymisen edistämisen tavoitteen rinnalle. Lisäksi TYP-toiminnan tuloksellisuuden tarkastelussa tulisi ottaa huomioon erilaiset rakenteelliset tekijät asiakkaiden työhön pääsyn esteinä, kuten TYP-toiminnan asiakaskunnalle soveltuvien työpaikkojen vähäinen määrä kilpailluilla ja valikoivilla työmarkkinoilla.

Työntekijät eivät koe kaikkien TYP-palvelun asiakkaiden pystyvän toimimaan aktivointipolitiikan ihannekansalaisina eli itseohjautuvina toimijoina palvelujärjestelmässä. Palvelujen yhteensovittamisen nähdäänkin olevan erityisen tarpeellista niille pitkäaikaistyöttömille, jotka tarvitsevat tukea ja kannattelua. Työntekijöiden mukaan onnistuneinta TYP-palvelussa on paneutuva palveluote sekä luottamuksellisten suhteiden syntyminen työntekijöiden ja asiakkaiden välille.

”Idea on alun perin ollut hyvä, siinä on vuodesta 2002 alkaen kehitetty ja kerätty työntekijätasolla osaamista ja saatu hyvää palautetta asiakkailta, jotka ovat olleet tyytyväisiä kun heitä on syvällisesti huomioitu. Joskus työntekijöitä ovat esimiehet syyttäneet asiakkaiden ”paapomisesta”, mikä kuvastaa sitä että esimiehet eivät useinkaan ole perehtyneet tämän asiakastyön syvään ytimeen. Sen keskiössä on oikeanlaisen ohjauskeskustelun ja luottamuksen rakentaminen asiakkaaseen ja sitä kautta asiakkaiden voimaantuminen. Kuka nyt hitaammin, kuka nopeammin. Nyt TYP-lain tultua voimaan jotenkin tuli tavoitteeksi entisestään määrät ja ylhäältä johdosta saneltu prosessikaavio, joka on se ainoa totuus. Kuitenkin se kaikki osaaminen ja voimavara on meidän eri ammattialojen työntekijöiden päässä, kokemuksessa ja niissä pienissä hetkissä, jotka pyhitämme asiakkaan kohtaamiseen. Tätä ei vain oikein ymmärretä, vaan työntekijöitä vaaditaan laadullisen työn tekemisen sijaan numeroita välillä mitä merkittävimmistä asioista.” (Avovastaus 84, TE-toimisto)

Työntekijöiden mukaan TYP-työssä joudutaan usein työllistymisen edistämisen tavoitteeseen liittyvien määrällisten tulosodotusten sekä palvelun laadun ja paneutuneisuuden ristipaineeseen. Työntekijöiden työtä ohjaavina määrällisinä suorite- tai tulostavoitteina mainitaan asiakasmäärät, työllistymissuunnitelmien teko, asiakkaiden toimenpiteisiin ohjaaminen, työosoitukset ja asiakkaiden työllistymistavoitteiden saavuttaminen. Työntekijöiden mukaan työn arvioinnissa jää huomioimatta työntekijöi-

den ohjauksellinen ja tavoitteellinen työskentely sen eteen, että asiakas tulee kuulluksi ja kohdatuksi, saa hoidetuksi terveyttään tai kohennetuksi elämänhallintaansa ja työllistymisedellytyksiään. Erityisesti TE-toimiston työntekijät kuvaavat, että heidän työtänsä kehystää kohtuuton työmäärä, kapea harkintavalta, työn mittaaminen ja valvominen. Heidän työpaineensa on heijastunut myös muiden TYP-verkoston työntekijöiden työskentelyyn, sillä pitkäkestoisten työllistymispolkujen huolellinen monialainen suunnittelu ja toteutus edellyttävät myös TE-toimiston panosta.

Työnjako asiakasyhteistyössä

Jaetun työn tavoitteen lisäksi TYP-palveluiden yhteensovittaminen edellyttää selkeää työnjakoa eri asiakasyhteistyötä tekevien toimijoiden kesken. TYP-toiminnassa kootaan yhteen Kelan, TE-toimiston ja kunnan olemassa olevia palveluita, joiden yhteensovittamisella tähdätään työllistymistä edistäviin saumattomiin palveluketjuihin. Työntekijöiden mukaan Uudenmaalla asiakkaan palveluiden kartoituksesta, laatisemisesta, seurannasta ja tarkistamisesta vastaavat ensisijaisesti TE-toimiston ja kunnan sosiaalitoimen tai työllisyyspalveluiden työntekijät. Asiakkaan tarvitessa Kelan kuntoutuspalveluita tai kunnan terveystyöpalveluita asiakas ohjataan palveluihin ja/tai pyydetään TYP-työkykyneuvojat ja/tai sairaanhoitajat mukaan palveluketjujen suunnitteluun ja toteutukseen.

Työntekijät korostavat, että usein TYP-palvelun asiakkaiden tilanteiden edistäminen vaatii sekä eri asiantuntijoiden osaamisen yhteensovittamista että asiakkaan kokonaistilanteen perusteellista kartoitusta. Lisäksi työntekijät tuovat esille, että selkeä työnjako parhaimmillaan mahdollistaa jouhevaa ja asiakkaan tilannetta laaja-alaisesti tarkastelevat ratkaisut ja oikeassa järjestyksessä etenevät erilliset palvelut.

”Sitä vastuuta voidaan jakaa ja sit saa tukea ja asiantuntijuutta heiltä, jotka osaa sen asian. Ja se on se, mikä mahdollistaa asiakasta pääsemään eteenpäin ja selvittämään. Sieltä aina löytyy joku ja jollekin se asiakas voi saada kerrottuakin sen asian sitten. Sit voi tullakin se tärkeä tieto, mikä ei välttämättä heti tuu. Kylmä näen et se on voimaa se monialaisuus. Että nyt tässä on ollut se hyvä puoli et mun ei tarvi enää tehdä saatekirjeitä lääkärille eikä muuta. Eli terveydenhoitaja ottaa jo suoraan sen kopin. Eli jää se sellainen työvaihe pois, mikä on musta tosi hyvä. Ja he näkee heti asiakkaan kaikki tiedot et mitä siellä on. Ja sit on oma TE-hallinnon asiantuntija, joka näkee kans heti, pystyy reagoimaan ja kattomaan mitä sillä asiakkaalla aikaisemmin on ollut.

Hänet saa paremmin kiinni mitä aikaisemmin sitten sai. Tää on kyllä jouhevampaa ja helpompaa. Että sitä saa tukea ja vastuuta voi jakaa.” (H8, kunta)

Työntekijöiden mukaan palveluiden yhteensovittaminen voi karsia päällekkäistä, byrokraattista ja keskenään ristiriitaista työskentelyä, ja se on siten kustannustehokasta. Työnjaon suunnittelua ja toteutusta tukee työntekijöiden mahdollisuus tehdä työtä fyysisesti samoissa tiloissa, mikä myös helpottaa keskinäistä konsultointia sekä yhteisen toimintakulttuurin ja käytäntöjen luomista. Työntekijöiden näkemysten mukaan yhteisissä tiloissa myös asiakkaan on helpompi asioida ilman turhaa odottelua ja aikaa vievää lisäselvittelyä. Lisäksi keskinäisen työnjaon avulla TYP-työntekijöillä on mahdollisuus toimia oman organisaationsa käytäntöjen tulkitsijoina ja oppia työntekijöinä toinen toisiltaan.

”Pyritään tekee sitä yhdessä et se suunnitelmakin ois yhteinen. Että jokainen tietää, että missä mennään. Että ei olis sellaista että yks touhuu omalla tontillaan, yks omallaan ja jollakin muulla on jokin muu suunnitelma sen asiakkaan kanssa. – Yhteisesti olis suunnitelma, jota voi toki sitten tarkistaa ja muuttaa. Mutta ois jonkunlainen yhteinen näkemys, jossa voi tietenkin olla erineviäkin [näkemyksiä]. Mutta ettei jokainen suunnittele ja pyöritä samaa asiakasta eri suunnilla ja jopa eri tavoittein. Ja sitten myös se, että tosiaan se tilanne tai tilannearvio tehdään monelta kannalta, jolloinka päästään ehkä semmoiseen yhteiseen. Tavallaan myös opitaan siinä toinen toisiltamme että miks tässä sitten on käynyt näin.” (H3, Kela)

Työntekijät esittivät, että selkeä työnjako mahdollistaa myös asiakkaan tilanteen moninäkökulmaisen tarkastelun ja palveluiden oikea-aikaisen tarjoamisen. Palveluita yhteensovittamalla erilaiset asiakkaan väliinputoamistilanteet palvelujärjestelmässä karsiintuvat ja asiakkaan tarpeisiin on mahdollista vastata ripeästi. Työntekijät toivat esille, että selkeän työnjaon avulla on mahdollista luoda pitkäjänteisempiä palvelupolkuja, jotka turvaavat asiakkaan tilanteeseen jatkuvuutta, pysyvyyttä ja seurattavuutta. Työntekijöiden mukaan usein yhden organisaation tarjoamat palvelut ovat yksinään riittämättömiä vastaamaan pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeisiin.

”Meidän pitäis kaikkien ymmärtää että mitä meillä kaikilla on tarjottavana. Ja meidän pitäis kaikkien pystyä näkemään tavaltaan miten ne palikat sitten saatais sijoiteltua toisiinsa nähden. Eli

tavallaan helpompaa olisi tehdä vaan itse ne jatkosuunnitelmat. Tavallaan sellaista verkostotyötä tehdä, että jos nyt sitten ajattelisin että tälle olis seuraavaksi se ja se. Sitten mä voisin näitsti lähettää sen jollekin seuraavalla taholle, mutta tässä on se haaste, kun tässä ei voi vaan ottaa sitä omaa näkökulmaansa huomioon, vaan nimenomaan pyrkiä tajuamaan se koko kokonaisuus, kaikkien näkökulmat ja kaikkien mahdollisuudet. Ja sitten niistä pystyä neuvottelemaan ja mikä tärkeintä pystyä asiakkaalle ymmärrettävästi selittämään sitä kokonaisuutta tai tarjota oikeanlaisia juttuja oikeassa kohdassa.” (H19, TE-toimisto)

Työntekijät korostavat, että työnjaon näkökulmasta palveluiden yhteensovittaminen edellyttää parityöskentelyä ja asiakkaan tilanteen monialaista ja kokonaisvaltaista tarkastelua. Tämä taas vaatii yhteistyön ja työnjaon suunnitteluun varattavaa työaikaa. Asiakastyötä ei välttämättä voi tehdä palveluita yhteensovittaen. Osa työntekijöistä raportoi, että TYP-työntekijöiden tulee tavata asiakkaita yksin ja tehdä asiakkaan työllistymissuunnitelma ilman tosiasiallista monialaista näkökulmaa ja työotetta.

Asiakasyhteistyön johtaminen

Kolmas palveluiden yhteensovittamiseen liittyvä teema on johtaminen ja siihen liittyvät käytännöt. TYP-asiakasyhteistyön johtaminen voi työntekijöiden mukaan edistää ja estää palveluiden yhteensovittamista katutasolla. Työntekijät kertovat joutuvansa tasapainoilemaan erilaisten johtajuusongelmien ja kilpailevien intressien välimaastossa, mikä heijastuu heidän mahdollisuuksiinsa tarjota asiakkaille yhteensovitettuja palveluita.

”TYP-toiminta onnistuu parhaiten kun ylin johto ymmärtää mikä on TYP-toiminnan tarkoitus nykyisen lain mukaan. TE-hallinnon esimiehet eivät ymmärrä, että TYP on erityisyksikkö ja että miten siitä saadaan parhain hyöty irti asiakasprosesseissa. Parhain tulos saadaan, kun pystytään asiakkaan kohdalla tekemään riittävä selvitystyö verkostossa olevien toimijoiden kanssa. Se että TYP ”ajetaan” tukkoon asiakkailla romuttaa sinänsä hyvä perusajatuksen mikä TYP-toiminnalle on asetettu.” (Avovastaus 41, TE-toimisto)

Palveluiden yhteensovittamisessa ilmenee ongelmia siinä, että TYP-toimintaa ei työntekijöiden näkökulmasta johdeta työntekijöiden

käytännön työtä tukien. Katutason työntekijät joutuvat haastavaan tilanteeseen työskentelyssään, sillä eri taustaorganisaatioilla on omat johtajansa, joiden ohjeet ja näkemykset voivat olla ristiriidassa TYP-johtajan näkemysten kanssa.

”Et kyl se mun mielestä se moniammatillisuus, se on nyt sitten – miten mä nyt sanoisin, ehkä viime vuoden aikana kun se uus laki tuli voimaan. Niin työkkärissä on mun mielestä selkeesti alkanu tulla semmosii piirteitä, että he tekee omaa työtään ja me nyt vaan istutaan samassa talossa. – Kun me ollaan mun käsittääkseen sen takia perustettukin, ettei asiakasta hyppyytetä eri virastoissa. Vaan et he saa saman katon alta niitä palveluita. Että silloin mun mielestä se yhteistyö pitäis olla saumatonta eikä niin, että kaikki vetää omiin emo-organisaatioihinsa ja vetoaa siihen, että sieltä on tullut tällöiset ohjeet että te ette nyt saa enää tavata ja me emme tule mukaan teidän tapaamisiin. – Kaikilla on omat emo-organisaatiot, jotka määrittelee niitten visiot ja strategiat. Ja ne ei näytä olevan aina ihan samanlaisia. Niin kyllä se mun mielestä välillä on aika vaikeeta se yhteistyö, monialainen yhteistyö. Että kyllä mä toivoisin, että se olis parempaa asiakkaan kannalta.” (H12, kunta)

Työntekijät toivovat pääsevänsä TYP-toiminnan kehittämistyöhön mukaan, jotta hyvät käytännöt voisivat vakiintua ja tulla näkyviksi. Työntekijöiden mielestä TYP-toiminnan johdon tulisi tällöin herkistyä kullemaan ruohonjuuritason tietoa ja osaamista palveluiden yhteensovittamisesta. Lisäksi TYP-toiminnan johtamisessa tulisi kiinnittää huomiota rekrytointeihin, osaavan ja ammattitaitoisen henkilökunnan pysyvyyden sekä hyvien työskentelyolosuhteiden turvaamiseen. Niiden avulla asiakaille voidaan rakentaa pitkäkestoisia yhteensovitettuja ratkaisuja. Määrä- ja osa-aikaiset, työnkuviltaan selkiytymättömät työsuhteet hankaloittavat käytännössä palveluiden yhteensovittamista sekä hyvien toimintatapojen juurruttamista.

”Joo, juuri se, just se johtaminen ja just se koordinointi ja kaikki tällöinen, että tavallaan sitä pitäis olla niin valtakunnallissii kaikki nyt tää yhtenäinen tää koko TYP-käytäntö, että miten koko maassa tehtäis yhtenäisesti tätä TYP-työtä. Että tavallaan että kaikilla ei oo – ois saman tyyppistä se TYP-palvelu, mutta ei se on kyllä ihan utopia, että ei sitä kyllä koskaan tulla pääsemään siihen, että tänkin verkoston alueellakin niin ne yhtenäiset

käytännöt, niin kyllä todella-todella hakusessa on, että paljon on kehittämistä. Että luodaan semmoisii niin sanottuja hyviä käytäntöjä sitten, mutta kukaan ei sitä sitten lyö loppuun asti sitä niinku nuijaa pöytään, että miten näitä asioita pitäis sitten loppujen lopuks yhtenäisesti tehdä.” (H13, TE-toimisto)

Työntekijöiden mukaan palveluiden yhteensovittamista hankaloittavat myös eri hallinnonalojen välisen yhteistyön ja siihen liittyvän johtamisen ongelmat sekä TYP-toiminnan arvostuksen puute. Terveydenhuollon panos on työntekijöiden kokemuksen mukaan riittämätöntä, mikä edellyttäisi toimia johtotasolla. Työntekijät näkevät TYP-palvelun asiakaskunnan palvelutarpeiden heikon tunnistamisen terveydenhuollossa ongelmallisena palveluiden yhteensovittamisen toimeenpanon kannalta, sillä terveydenhuollon ammattilaisten nähdään toimivan useiden palveluiden portinvartijoina.

Yhteenvedo ja johtopäätökset

Tässä artikkelissa tarkastelimme palveluiden yhteensovittamisen mahdollisuuksia ja esteitä Uudenmaan TYP-verkostoissa työskentelevien eri hallinnonalojen työntekijöiden näkökulmasta. Palveluiden yhteensovittaminen jäsenyi kolmen ydinteeman mukaan, joiden alla analysoimme palveluiden yhteensovittamisen esteitä ja mahdollisuuksia. Työntekijöiden väliseen työnjakoon ja keskinäiseen yhteistyöhön liitettiin myönteisempiä kuvauksia, kun taas kehittämiskohteiksi liitettiin työn tavoitteen ja johtamisrakenteiden selkiyttäminen. Uudenmaan TYP-toiminnassa palveluiden yhteensovittaminen toteutuu vaihtelevasti työntekijöiden, taustaorganisaatioiden, TYP-verkostojen ja niissä olevien toiminta- ja johtamiskulttuurien mukaan. Työntekijöiden tekemään työhön liittyvät organisatoriset ja harkintavaltaan ylipäänsä liittyvät olosuhteet voivat samanaikaisesti sekä edistää että estää monitulkintaisen TYP-lain toimeenpanoa.

TYP-lain tavoitteiden toimeenpano voi johtaa palvelujen parempaan kohdentamiseen. Palveluiden yhteensovittamisen mahdollisuudet liittyvät paljon palveluita käyttävien asiakkaiden saamaan kustannustehokkaaseen, kokonaisvaltaiseen ja oikea-aikaiseen palveluun. Työntekijöiden kokemukset päällekkäisen työn karsimisesta, työskentelyn tehostamisesta ja yhteisten tavoitteiden asettamisesta ovat johdonmukaisia aiempien palveluiden yhteensovittamista käsittelevien tutkimusten kanssa (mm. Sandström ym. 2004). Monialaisten palveluiden toteuttamisessa on hyviä esimerkiksi parityöskentelyyn, infotilaisuuksiin, oppilaitosyhteistyöhön sekä yhteistyötä edistäviin fyysisiin toimitilaratkaisuihin liittyviä palvelui-

deoita ja käytäntöjä. Toiminnan kehittämiseksi työntekijöiden tunnistamia hyviä käytäntöjä olisi syytä juurruttaa ja tehdä aiempaa näkyvämmäksi. Yhteensovitetun palveluiden mahdollisuutena nähdään yhtäältä professionaalisten raja-aitojen haastaminen ja toisilta oppiminen. Toisaalta työskentelyn esteenä on vaikeus yhteensovittaa eri ammattilaisten keskenään ristiriitaisia työn tavoitteita, jollei yhteistä työn tavoitetta ole kirkastettu ja työtä johdettu johdonmukaisesti.

Palveluiden yhteensovittamisen esteet liittyvät pääosin organisatorisiin tekijöihin: resurssipulaan, liian suuriin asiakasmääriin, selkeytymättömiin työnkuviin, puutteellisiin työoloihin sekä monialaisen toiminnan organisoimisen ja johtamisen ongelmiin (ks. myös Nothdurfter 2016). Työntekijät kaipaavat lisää tukea sekä omilta organisaatioiltaan että TYP-toiminnan johdolta, erityisesti johtoryhmiltä ja TYP-johtajilta. Palveluiden yhteensovittamisen toteutumiselle on oleellista se, millaiset voimavarat palveluiden yhteensovittamista toimeenpaneville työntekijöille mahdollistetaan. Aiempien tutkimusten perusteella työntekijöihin kohdistetut määrälliset tulokset voivat johtaa asiakkaiden riittämättömään palvelutarpeiden arviointiin sekä työskentelyyn sellaisten asiakkaiden kanssa, joiden kanssa tulokset voidaan saavuttaa vaivattomimmin ja varmimmin (Lipsky 1980; Brodtkin 2008). Työntekijöiden mukaan TYP-työtä kehystää yhteisesti jaettujen TYP-työn tavoitteiden sijaan työntekijöiden taustaorganisaatioiden tulostavoitteet. Työntekijät esittävät yhteisesti jaettujen tulostavoitteiden nimeämisen tärkeäksi palveluiden yhteensovittamisen kehittämiskohteeksi. Tulostavoitteiden olisi syytä kiinnittää huomiota asiakkaiden kokonaistilanteiden monialaiseen edistämiseen ja yleiseen kohentumiseen.

Lähteet

- Arnkil R, Karjalainen V, Saikku P, Spangar T, Pitkänen S. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 18, 2008.
- Brodtkin E. Accountability in street-level organizations. *International Journal of Public Administration* 2008; 31 (3): 317–336.
- Caswell D, Larsen F. Frontline work in the delivery of Danish activation policies. Julkaisussa: van Berkel R, Caswell D, Kupka P, Larsen F, toim. *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed*. New York, NY: Routledge, 2017: 163–180.
- Hasenfield Y. Organizational responses to social policy. The case of welfare reform. *Administration in Social Work* 2010; 31: 148–167.
- HE 183/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

- Heidenreich M, Aurich-Berheide P. European worlds of inclusive activation. The organizational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare* 2014; 23 (Suppl 1): S6–S22.
- Heidenreich M, Rice D. Integrating social and employment policies at the local level. Conceptual and empirical challenges. Julkaisussa: Heidenreich M, Rice D, toim. Integrating social and employment policies in Europe. Active inclusion and challenges for local welfare governance. Cheltenham: Elgar, 2016: 16–50.
- Karjalainen V, Saikku P. Työvoiman palvelukeskukset. Erityispalvelua vaikeasti työllistyville. Julkaisussa: Arnkil R, Karjalainen V, Saikku P, Spangar T, Pitkänen S, toim. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 18, 2008: 177–326.
- Karjalainen V, Saikku P. Governance of integrated activation policy in Finland. Julkaisussa: van Berkel R, de Graaf W, Sirowatka T, toim. The governance of welfare states in Europe. Basingstoke: Palgrave, 2011: 216–236.
- Kjørstad M. Between professional ethics and bureaucratic rationality. The challenging ethical position of social workers who faced with implementing workfare policy. *European Journal of Social Work* 2005; 8 (4): 381–398.
- L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.
- Lipsky M. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.
- McDonald C, Marston G. Room to move? Professional discretion at the frontline of welfare-to-work. *Australian Journal of Social Issues* 2006; 41 (2): 171–182.
- Minas R. One-stop shops. Increasing employability and overcoming state fragmentation? *International Journal of Social Welfare* 2014; 23: 40–53.
- Norman C, Axelsson R. Co-operation as a strategy for provision of welfare services. A study of a rehabilitation project in Sweden. *European Journal of Public Health* 2007; 17 (5): 532–536.
- Nothdurfter U. The street-level delivery of activation policies in Austria and Italy. Comparing practice representations and possibilities for (professional) action. Julkaisussa: van Berkel R, Caswell D, Kupka P, Larsen F, toim. Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. New York, NY: Routledge, 2017: 107–124.
- Prior D, Barnes M. Subverting social policy on the front line. Agencies of resistance in the delivery of services. *Social Policy & Administration* 2011; 45 (3): 264–279.
- Røysum A. The reform of the welfare services in Norway. One office. One way of thinking? *European Journal of Social Work* 2013; 16 (5): 708–723.
- Saikku P, Rajavaara M, Seppälä U. Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7, 2017.
- Sandström U, Axelsson R, Stålsby C. Inter-organisational integration for rehabilitation in Sweden. Variation in views on long-term goals. *International Journal of Integrated Care* 2004; 4 (4). DOI: <http://doi.org/10.5334/ijic.112>.

Eveliina Heino ja Laura Tarkiainen

Kelan työkykyneuvonnan työn kehykset työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa

Johdanto

Tämän artikkelin tutkimuskohteena ovat Kelan TYP-työkykyneuvojen kuvaukset omasta työstään osana työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua. TYP-lain mukaan Kelan tehtävänä on ohjata asiakkaita TYP-toimintaan, selvittää kuntoutustarvetta yhdessä asiakkaan sekä muiden toimijoiden kanssa ja järjestää vajaakuntoisten työllistymistä tukevia kuntoutuspalveluja integroiden ne työllistymissuunnitelmaan. Lisäksi Kela tarjoaa muihin Kelan etuuksiin liittyvää neuvontaa. (L 1369/2014.) TYP-työkykyneuvonta on Kelan kehittämä toimintamuoto, jolla vastataan lain asettamiin vaatimuksiin. Kelan TYP-työkykyneuvojan asiantuntijuus painottuu asiakkaan työ-, opiskelu- ja toimintakyvyn edistämiseen kuntoutuksen keinojen avulla.

Kuntoutuminen on toimintaa, jossa kuntoutuja määrittelee itselleen merkitykselliset ja realistiset tavoitteet, joiden saavuttamiseksi välttämättömät keinot suunnitellaan asiantuntijoiden kanssa ja toteutetaan suurelta osin itsenäisesti tai lähiympäristön tukemana (Autti-Rämö ja Salminen 2016, 14). Kuntoutus on osa kuntoutumisprosessia ja käsittää kuntoutustoimenpiteitä sisältävän jakson, jossa kuntoutuksen ammattilaiset tukevat yksilön kuntoutumista ja seuraavat asetettujen tavoitteiden toteutumista (Kuntoutusportti 2017). Kelan järjestämä kuntoutus sisältää vajaakuntoisten ammatillisen kuntoutuksen, vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen, kuntoutuspsykoterapian sekä harkinnanvaraisen kuntoutuksen (L 566/2005). TYP-palvelussa työskentely painottuu pitkäaikaistyöttömiin asiakkaisiin ja ammatillisen kuntoutumisen kysymyksiin. Tavoitteena on tukea asiakkaiden työ- ja toimintakykyä sekä työelämään pääsemistä. Ammatillinen kuntoutus nähdään tarkoituksenmukaisena silloin, kun tavoitteena on työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien säilyttäminen tai parantaminen tai työkyvyttömyyden estäminen. Kela järjestää ammatillisena kuntoutuksena esimerkiksi kuntoutusselvityksiä, koulutuskokeiluja, kursseja ja koulutuksia. (Kela 2017a ja 2017b.)

Tarkastelemme artikkelissa sitä, miten Kelan TYP-työkykyneuvojat puhuvat työstään erilaisin kehyksin. Kelan tehtävät osana TYP-toimintaa on määritelty laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014), ja kiinnitämme huomiota näiden tehtävien käytännön

toteutumiseen. Lisäksi tarkastelemme tekijöitä, jotka vaikuttavat TYP-tökykyneuvojen työhön.

Artikkeli kattaa Kelan TYP-tökykyneuvonnan koko Suomen alueella. TYP-tökykyneuvojen kokemuksia kartoittamalla on mahdollista luoda yleisluonteinen kuva Kelan asemasta TYP-toiminnassa, TYP-tökykyneuvojen työn sisällöstä ja kuntoutukseen ohjautumisen toimivuudesta. Kehysten tunnistaminen auttaa jäsentämään TYP-tökykyneuvojan työhön kohdistuvia odotuksia, lisää työn läpinäkyvyyttä ja tuottaa ymmärrystä TYP-tökykyneuvojen työssään kohtaamista haasteista. TYP-palvelu on useilla paikkakunnilla melko uusi toimintamuoto, vaikkakin muunlaista monialaista yhteistyötä on kuntien ja toimialojen kesken ollut jo aiemmin suurimmassa osassa maata. TYP-toimintaa on aiemmin tutkittu niukalti nimenomaan Kelan työntekijöiden näkökulmasta.

Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Haastattelimme tutkimusta varten puhelimitse 34 Kelan TYP-tökykyneuvojaa vuoden 2016 joulukuun ja vuoden 2017 tammikuun aikana. Haastateltavat tavoitettiin sähköpostitse Kelan ammatillisen kuntoutuksen suunnittelijan antaman osoitteiston perusteella. Vuoden 2016 lopussa TYP-toiminnassa työskenteleviä Kelan työkykyneuvoja oli kaikkiaan 42 henkilöä, mutta kahteen heistä ei saatu yhteyttä ja kuusi heistä ei vastannut haastattelukutsuun. Haastatteluiden kesto vaihteli 26 minuutista yhteen tuntiin 18 minuuttiin. Yhteensä haastattelut kestivät 25 tuntia 47 minuuttia. Litteroituja haastattelusivuja kertyi 405. Haastatteluiden aikana käsitelimme seuraavia teemoja: TYP-tökykyneuvonnan asiakkuusprosessit, TYP-asiakkaan työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi sekä monialaisen yhteistyön toteutuminen.

TYP-tökykyneuvojat työskentelevät eri puolilla Suomea, ja heidät tavoitettiin kaikista Kelan viidestä vakuutuspiiristä. Taulukossa (s. 138) on kuvattu haastateltujen vakuutuspiiri, koulutustausta, TYP-työhön käytetty työaika ja asiakaspalvelun pääasiallinen toteutustapa.

Haastatellut TYP-tökykyneuvojat keskittyivät Eteläiseen ja Pohjoiseen vakuutuspiiriin. Useimmilla haastatelluilla oli hoitotyön tutkinto. Monella oli useita tutkintoja ja opintoja, ja taulukossa on esitetty ylin ja työtehtävien kannalta olennainen tutkinto. Hoitotyön tutkintoihin sisältyvät sairaanhoitajan, erikoissairanhoitajan, terveydenhoitajan ja psykiatrisen sairaanhoidon tutkinnot. 27 työntekijää teki TYP-työtä osa-aikaisesti ja seitsemän kokoaikaisesti. 11 työntekijää kertoi tehneensä TYP-työtä myös muina kuin TYP-työlle tarkoitettuina päivinä esimerkiksi tekemällä asiakaskirjauksia ja konsultoimalla muita TYP-työntekijöitä kuntoutuk-

seen liittyvissä asioissa. 23 työntekijää tapasi asiakkaita kahden kesken. Kahdenkeskisten asiakastapaamisten määrä vaihteli kuitenkin TYP-verkostojen mukaan. Kuusi henkilöä tapasi asiakkaita ainoastaan verkostotapaamisissa. Yksi työntekijä ei ollut yhteydessä asiakkaisiin vaan pääosin konsultoi muita työntekijöitä.

Taulukko. Haastatellut TYP-työkykyneuvojat (n = 34).

		Henkilöitä
Vakuutuspiiri	Eteläinen	10
	Itäinen	6
	Keskinen	5
	Läntinen	5
	Pohjoinen	8
Koulutus	Hoitotyö	16
	Kuntoutuksen ohjaaja	5
	Tradenomi/merkonomi	5
	Sosionomi/geronomi	5
	VTM/YTM	2
	Muu	1
TYP-työaika	Kokoaikainen	7
	3 pv/viikko	4
	2 pv/viikko	6
	1 pv/viikko	12
	2 krt/kuukausi	3
	Ei säännöllistä työaika	2
Asiakaspalvelu	Tapaa asiakkaita kahden kesken	23
	Tapaa asiakkaita vain verkostopalavereissa	6
	Yhteydessä asiakkaisiin vain etänä	4
	Ei asiakaspalvelua, konsultoi	1

Analysoimme aineistoa soveltaen kehysanalyttistä lähestymistapaa, joka pohjautuu Goffmanin (1986) sosiaalista rakentumista tutkivaan menetelmään eli kehysanalyysiin. Lähestymistavassa todellisuus nähdään sarjana kehyksiä, joiden avulla on mahdollista tulkita, luokitella, tunnistaa ja nimetä eri ilmiöitä. Kehykset voidaan määritellä todellisuutta jäsentäviksi merkityskokonaisuuksiksi, joiden avulla yksilöiden on mahdollista merkityksellistää tilanteessa vallitsevia tekijöitä ja käyttäytyä tilanteen edellyttämällä tavalla. (Denzin ja Keller 1981, 52; Goffman 1986, 21–22.)

Kehysanalyysin avulla voidaan tarkastella niitä tapoja, joilla eri ilmiöitä esitetään. Horstin (2005, 62) mukaan se on joustava tekstianalyttinen lähestymistapa, joka soveltuu sekä puheen rakentumista tarkastelevaan tutkimukseen että tekstin sisällön erittelyyn. Kehysanalyysi ei ole yksityis-

kohtainen tekstin analyysimenetelmä, vaan pikemminkin yleisluonteinen lähestymistapa ilmiöiden tutkimiseen ja tekstiin. (Esim. Puroila 2002, 51; de Vreese 2012, 366.)

Tässä artikkelissa hyödynnämme kehysanalyysia ja sisällönanalyysia keskittyen siihen, mitä haastateltavat työstään puhuvat eli puheen sisältöihin. Sisällönanalyysia käyttäen tavoitteena on tehdä päätelmiä aineistosta siten, että aineisto hajotetaan osiin ja se käsitteellistetään etsimällä johdonmukaisuuksia ja yhteneväisyyksiä. Lopulta aineisto kootaan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi sekä tiivistetyksi kuvaukseksi tutkittavasta ilmiöstä. (Esim. Weber 1990.) Sisällönanalyysin avulla toteutimme alustavan aineiston luokittelun ja kehysanalyyttistä lukutapaa sovelsimme luokitellun aineiston tulkitsemiseen. Käytämme kehysten käsitettä tässä tutkimuksessa, sillä sen avulla on mahdollista tarkastella ja nimetä erilaisia näkökulmia, joiden avulla TYP-tökykyneuvojat jäsentävät työnsä sisältöjä. Tarkasteltavat työn sisällöt tuovat puolestaan esiin sen, mitä haastateltavat pitävät työssään ensisijaisena ja mitä vähemmän tärkeänä. Kelan TYP-tökykyneuvojen tulkinnat työnsä sisällöistä voivat olla lähöisin henkilökohtaisista kokemuksista, koulutuksesta, työkokemuksesta, lainsäädännöstä ja Kelan sekä TYP-toiminnan tavoitteista, jolloin kyse on jaetuista työn kehyksistä.

Aluksi etsimme haastatteluaineistosta yleisimmin haastatteluissa kuvattuja TYP-tökykyneuvojan työhön liittyviä temaattisia asiakokonaisuuksia. Näiksi osoittautuivat kuntoutus, asiakaslähtöisyys ja asiakkaan motivaation tukeminen. Tämän jälkeen erittelimme aineistosta kutakin asiakokonaisuutta käsittelevät tekstiotteet ja analysoimme niiden sisältöjä, jotta kunkin asiakokonaisuuden käsittelyssä esiintyvät näkökulmat tulisivat selkeämmin esille. Lopuksi kävimme aineiston vielä kerran läpi kehysiin kytkeytyvien sisältöjen tarkastelemiseksi.

Analyysin tuloksena olemme nimenneet kolme eri tulkintakehystä, joiden avulla TYP-tökykyneuvojat tuovat esiin työnsä eri puolia. Kehykset eivät ole selkeärajaisia tai toisiaan pois sulkevia vaan päällekkäisiä ja kerroksellisia (Goffman 1986, 24–25; Väliaverronen 1996). Haastateltavat kehystävät työtään eri tavoin saman keskustelun kuluessa, ja kehysten avulla tulee esille se, miten haastateltavat antavat merkityksiä työlleen painottaen joitakin asioita ja häivyttäen toisia. Kuntoutuksen asiantuntijuuden kehyksessä haastateltavat painottavat työprosesseja, asiakaslähtöisyyden kehyksessä työnsä lähtökohtia ja asiakkaan motivaation tukemisen kehyksessä työotetta. Seuraavassa tarkastelussa käytämme tekstiotteita aineistosta havainnollistaaksemme ja perustellaksemme tulkintojamme.

TYP-työkykyneuvonnan työn kehykset

Kuntoutuksen asiantuntijuus

Kuntoutuksen asiantuntijuuden kehystä käyttäen haastateltavat puhuvat työstään kuvaamalla kuntoutuksen työprosesseja TYP-palvelussa. Asiantuntijuus määrittyy tässä kehyksessä kuntoutuksen erityisosaamiseksi, joka muodostuu koulutuksen sekä työkokemuksen pohjalta. Haastateltavat painottavat olevansa Kelan ja TYP-työkykyneuvonnan edustajia korostaen edustamaansa instituutiota ja työkykyneuvontaa ammatillisena osaamisena. Kuntoutuksen sisällöt ovat osa Kelan tehtäviä myös laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014). Kuntoutuksen asiantuntijuuden sisältö vaihtelee hieman TYP-verkostojen ja -toimipisteiden mukaan.

Kaikissa TYP-verkostoissa työttömän työnhakijan asiakkuus alkaa alkuhaastattelusta, jossa kartoitetaan asiakkaan elämäntilannetta ja mahdollisesti tarjottavia palveluita. TYP-asiakkuuden kartoituksen toteuttaa yleensä koordinointipari, joka koostuu sosiaalityöntekijästä tai sosiaali-ohjaajasta sekä TE-toimiston asiantuntijasta. TYP-työkykyneuvojat eivät tavallisesti osallistu alkukartoitukseen. He tulevat muiden työntekijöiden pyynnöstä mukaan vasta alkukartoituksen jälkeen alkuhaastattelussa tai aiemmissa lääkärinlausunnoissa arvioidun kuntoutustarpeen, asiakkaan kuntoutushistorian tai TYP-asiakkuuden alussa toteutetun lääkärintarkastuksen perusteella. Lisäksi asiakas on voinut esittää toiveen TYP-työkykyneuvojan mukaan tulosta. Kuntoutustarve arvioidaan silloin, kun asiakkaan terveydentila rajoittaa hänen työllistymistään tai koulutukseen hakeutumista.

TYP-työkykyneuvojen asiantuntijuus kohdentuu erityisesti ammatilliseen kuntoutukseen, mutta työkokemuksesta ja työtilanteesta riippuen haastateltavat kertoivat antavansa laaja-alaisesti myös muihin Kelan etuuksiin liittyvää neuvontaa. Haastateltavat kertoivat toimivansa yhteyshenkilöinä Kelaan päin ja selvittävänsä myös sellaisia etuusasioita, jotka eivät varsinaisesti kuulu heidän asiantuntijuuteensa. Käytännössä TYP-työkykyneuvojen asiantuntijuus ilmenee siten, että he tekevät toimenpide-ehdotuksia asiakkaan työ- ja toimintakyvyn tukemiseksi, tulkitsevat kuntoutuksen kriteereitä ja tekevät kuntoutuspäätöksiä.

TYP-työkykyneuvojat kertoivat ohjaavansa asiakkaan soveltuvaan kuntoutuspalveluun tämän koulutuksen, työhistorian, terveydentilan, lääkärin suosituksen ja asiakkaan omien toiveiden perusteella. TYP-työkykyneuvojen työhön sisältyy kuntoutuskriteereiden tarkastelu myös siltä kannalta, millaisissa tilanteissa kuntoutus ei ole tarkoituksenmukaista. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi asiakkaan akuutti päihdeongelma, vakavat tai pitkäaikaiset psyykkiset tai fyysiset sairaudet, jotka vaativat diagnoosin

ja hoitoa ennen kuntoutukseen hakeutumista. Lisäksi kuntoutus esitettiin sopimattomaksi sellaisissa tilanteissa, kun asiakas on valmistunut äskettäin koulutuksesta tai asiakkaalla on jo olemassa jokin ammatti, jonka avulla hän pystyy hakeutumaan alan työtehtäviin. Tällöin asiakkaalla nähtiin olevan vaikeuksia työllistymisessä eikä niinkään työ- ja toimintakyvyssä.

Tärkeäksi osaksi yhteistyötä muodostuu asiakkaan työllistymissuunnitelman laadinta ja sen toteutumisen seuranta. Useimmat TYP-työkykyneuvojat osallistuvat työllistymissuunnitelman tekoon, kun muut TYP-työntekijät katsovat, että Kelan kuntoutuksen asiantuntijuus on tarpeellinen asiakkaan työllistymisen edistämiseksi. Osallistuminen työllistymissuunnitelman laatimiseen ei aina kuitenkaan tarkoita TYP-työkykyneuvojan läsnäoloa neuvotteluissa eikä TYP-työtä osa-aikaisesti tekevien työaika tätä usein mahdollista. Tällaisissa tapauksissa TYP-työkykyneuvojat konsultoivat muita TYP-työntekijöitä ja tekevät suosituksia asiakkaiden asiakirjojen ja muiden työntekijöiden kirjausten perusteella joko kasvotusten tai salatun sähköpostin tai TYPPI-järjestelmän kautta.

”Täytyy vielä sanoa, että tämä palvelu toimii niin erilaisena. Meidänkin täällä vakuutuspiirissä on sellaisia paikkakuntia, joissa ollaan fyysisesti TYP:n tiloissa töissä, jolloin se palvelu on toki vähän erilaista. Ja sitten on sellaisia, jotka käyvät jossakin osalla paikkakunnalla ja menevät fyysisesti jossakin ja sitten on minä. Että täällä sit TYP-verkostossa, TYP-järjestelmässä täällä puhelimen päässä sitten palvelee. Toki se sitten on vähän erilaista riippuen siitä, miten me pystytään tarpeeseen vastaamaan, mutta että jollakin tavalla kuitenkin olemaan mukana. Jos ideaalitilanne olisi, niin olisi tietenkin hyvä, jos pystyisi fyysisesti menemään jonnekin jossa asiakaskin sitten olisi mukana siinä samassa. Nämä etäisyydet ovat niin suuria että tällä hetkellä ainakin se on resurssiasia sitten, että miten pystytään palveluita tarjoamaan.” (H6)

TYP-työkykyneuvojat toteuttavat asiakaspalvelua tapaamalla asiakkaita kasvotusten joko kahden kesken tai verkostopalavereissa sekä puhelimen, sähköpostin, Kelan viestijärjestelmän tai Skype-ohjelman välityksellä. Neljä työntekijää ei tavannut asiakkaita kasvotusten säännöllisesti, vaan he olivat asiakkaisiin pääosin etäyhteydessä. Yksi työntekijä konsultoi ainoastaan muita työntekijöitä eikä tehnyt kasvokkaista asiakastyötä. TYP-työtä osa-aikaisesti tekevästä 27 työkykyneuvojasta seitsemän kertoi tarvitsevänsä enemmän työaika pystyäkseen perusteellisesti selvittämään asiakkaiden elämäntilanteita, muodostamaan pidempiaikaisia asiakassuh-

teita, koordinoimaan asiakkaan kuntoutusprosessia ja tekemään asiakastyötä kiireettömästi.

Osa haastateltavista esitti, että heihin kohdistuu ajoittain paljon paineita TYP-verkostosta ja asiantuntijuudelta odotetaan toisinaan jopa liikaa. Ylimitoitettut odotukset kohdistuvat ensinnäkin työn määrään, sillä osa-aikaiset työntekijät eivät voi tehdä samalla tavalla töitä kuin kokoaikaiset. Lisäksi haastateltavat toivat esille, että kuntoutukselta odotetaan paljon, ja muut TYP-työntekijät saattavat edellyttää heiltä ratkaisua asiakkaan tilanteeseen, vaikkei asiakas täytä kuntoutuksen kriteereitä. Työpaine ja suuri asiakasmäärä eivät kuitenkaan koskeneet kaikkia TYP-verkostoja. Haastateltavien mukaan sellaisissa verkostoissa, joissa TYP on käynnistymisvaiheessa, Kelan panosta ei aina osata hyödyntää. Muiden TYP-työntekijöiden odotukset koettiin realistisimmiksi sellaisissa TYP-verkostoissa, joissa yhteistyö oli ollut pitkäaikaista ja toimintakäytännöt olivat vakiintuneita. TYP-lain voimaantulo vaikutti haastateltavien mukaan siten, että Kelan toiminta on jossakin määrin valtakunnallisesti yhdenmukaistunut eikä ole siinä määrin paikallisiin toimintakäytäntöihin sidottu kuin aiemmin.

Haastateltavat kuvasivat, että kuntoutusprosessin seurannan vakiintumattomuus hankaloittaa heidän työtään. Haastateltavien mukaan seurantaan ei ole selkeää työkalua. Seurantakäytännöt vaihtelevat, ja viisi haastateltavaa nimesi systemaattisen seurantajärjestelmän luomisen tärkeäksi kehittämiskohteeksi. TYP-työkykyneuvojat seurasivat asiakkaan kuntoutusprosessia kuntoutuspalautteiden avulla, soittamalla tai tapaamalla asiakkaita kuntoutustoimenpiteiden aikana kahden kesken tai verkostokäyntien aikana sekä seuraamalla asiakkaan tilanteen etenemistä OIWA- tai TYPPI-tietojärjestelmien kautta. Lisäksi osa työntekijöistä tapasi asiakkaita kuntoutusjakson jälkeen. Neljä TYP-työkykyneuvojaa eivät seuranneet asiakkaan kuntoutusprosessia lainkaan, ja näissä verkostoissa seuranta oli TE-toimiston vastuulla.

Puolet haastateltavista kuvasi tärkeäksi kehittämiskohteeksi yhteistyön terveydenhuollon kanssa. Yhteistyön ongelmat liittyivät heidän mielestään siihen, että asiakkaat saavat puutteellisia lääkärintlausuntoja, joihin tukeutuen kuntoutuksen kriteerit eivät täyty ja työkyvyn arvio jää puutteelliseksi. Ratkaisuksi yhteistyön ongelmiin esitettiin lääkäreiden nimeämisen TYP-työhön, jotta nimetty lääkäri olisi tietoinen TYP-toiminnasta ja asiakkaiden tarpeista.

”Ois erittäin tärkeää se, että tällä lääkäriellä olis oikeasti niinkö tietoa siitä, mitä tää TYP-toiminta on ja mitä nämä meidän asiakkaat on ja mitä me odotamme niinkö tältä lääkärieltä sitten. Että minkälaisiin asioihin, mihin asioihin hän ottaisi kantaa. – – Ni-

menomaan nää terveydenhuollon palvelut on se, jota pitäis ihan oikeasti saada. Nää asiakkaat on vähän, ei tuu riittävästi autetuks. Me ei välttämättä päästä näissä kuntoutusasioissa eteenpäin, kun niitä terveydentila – elikkä kun ne on monesti niin että niitä ei oo riittävästi selvitetty, eikä asiakas ole sillä lailla niinkö asianmukaisessa hoidossa, jos sanotaan näin. Elikkä ensinnä pitää olla, että on saanut hoitoa ja siltä puolelta asiat on kunnossa, että voidaan lähteä käynnistämään jotakin kuntoutustoimenpiteitä.” (H13)

Kuntoutuksen asiantuntijuuden kehyksen kautta välittyy kuva siitä, että Kela on vakiinnuttanut asemansa suurimmassa osassa TYP-verkostoja, vaikkakin TYP-tökykyneuvojen työn sisällöissä on paikallista vaihtelua. Haastateltavien luonnehdinnat omasta työstään vastasivat paljolti TYP-lain kuvausta. Koettuina työn esteinä painottuivat osa-aikaisten työntekijöiden työajan riittämättömyys, kuntoutuksen seurantajärjestelmän puute sekä yhteistyön kehittymättömyys terveydenhuollon kanssa.

Asiakaslähtöisyys

Asiakaslähtöisyys osoittautui TYP-tökykyneuvojen haastatteluissa toiseksi työn kehystämisen tavaksi, jota käyttäen haastateltavat pohtivat työssä lähtökohtia. Kehyksen korostuminen liittyy osaksi siihen, että Kelan asiakaspalvelua on määritetöisesti kehitetty asiakaslähtöiseen suuntaan 2000-luvun alusta alkaen (Heinonen 2009). Kehitystyöhön on sisältynyt palvelukanavien tehostaminen, kuten internetin, puhelimen, yhteispalvelupisteen, suorakorvausten sekä postin käyttäminen palvelukanavina (Kela 2017c). Asiakaslähtöisyydellä tavoitellaan asiakkaan tyytyväisyyden, aseman ja saadun palvelun paranemista (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 18; Kettunen ja Möttönen 2011, 60).

Haastateltavat kuvasivat asiakaslähtöisyyttä eri palvelukanavien käytönä sekä yleisesti työnsä tärkeimpänä lähtökohtana. Asiakaslähtöisyys ilmenee käytännössä eri kuntoutusmahdollisuuksista kertomisena, asiakkaan kuulemisena sekä palveluista neuvottelemisena asiakkaan ehdoilla.

”Minä ite koen sen asiakaslähtöisyyden sillä tavalla, että se asiakas otetaan heti alussa siihen mukaan tavallaan siihen palveluprosessiin. Että ei suunnitella asiakkaan selän takana tässä monialaisessa tiimissä, ilman sitä asiakasta. Että hänen niitä palveluitaan, minnekä häntä lähetään ohjaamaan. Vaan että se asiakas on alusta lähtien tietoinen, että mitä palveluita hänelle on tarjolla ja hän voi itse sitten esittää niitä toiveita.” (H19)

Haastateltavat kertoivat välittävänsä työssään ymmärrettävää kuntoutustietoa, jotta asiakkaalla olisi mahdollisuus tarkastella ja arvioida erilaisia kuntoutusmahdollisuuksia. Ymmärrettävyys ilmenee siinä, että työntekijä kertoo konkreettisesti eri kuntoutuspalveluiden tavoitteista ja niiden hyödyistä asiakkaalle. Haastateltavien mukaan asiakkaille tarjotaan mahdollisuus valita heille mieluisia palveluita, jonka TYP-työkykyneuvojat tulkitsevat osaksi asiakaslähtöisyyttä. Lisäksi asiakkaalla nähdään olevan mahdollisuus esimerkiksi esittää toiveita siitä, kuinka hän haluaa vastaanottaa palvelua. Asiakkaan mahdollisuutta valita voidaan tukea tarjoamalla asiakkaalle lisätietoa eri vaihtoehtoista ja palveluista sekä antamalla ohjeita, neuvoja ja miettimisaikaa. Haastatteluissa korostettiin kiireetöntä kasvokkaista kohtaamista asiakkaan valinnanvapauden käytön edellytyksenä. Haastateltavat tuovat esille, että miettimisaika on erityisen tärkeää siitä huolimatta, että omalta organisaatiolta tuleva paine tehokkaaseen työskentelyyn voi olla suuri. Kun kuntoutukseen lähteminen on asiakkaan oma päätös, hän myös yleensä sitoutuu siihen vahvemmin.

Haastateltavien mukaan kuntoutuspolkua suunniteltaessa on otettava huomioon asiakkaan kokonaistilanne ja asuinpaikka. Tällainen lähestymistapa voidaan määritellä kuntoutuksen sosiaaliseksi näkökulmaksi (Karjalainen 2004), sillä siinä otetaan huomioon kuntoutujan rooli suhteessa erilaisiin yhteisöihin ja tuetaan työ- ja toimintakykyä olemassa olevissa olosuhteissa.

”Me yritetään ottaa huomioon sellaisiakin asioita, että jos asuu tuolla jossain korvessa tai maaseudulla. Niin me yritetään ottaa huomioon, että pääsetkö sä tulemaan tänne [kaupungin nimi] keskustaan tai jos et sä pääse niin mietitään vaikka kuntouttavaa työtoimintaa siellä omalla seudulla. Kyllä me mun mielestä pystytään aika hyvin palvelemaan sillä lailla asiakaslähtöisesti.” (H3)

Haastateltavat kuitenkin muistuttivat siitä, että TYP-palvelun asiakkaat eivät välttämättä aina pysty valitsemaan olemassa olevista palveluista, sillä heillä ei ole valintojen edellyttämiä valmiuksia. Asiakkaan omat toiveet eivät haastateltavien mukaan aina johda oikea-aikaisiin, työllistymistä edistäviin lopputuloksiin. Valinnanvapauteen liittyikin vahva ajatus ihanteellisesta palvelunkäyttäjästä aktiivisena kansalaisena, jolla on autonominen toimijuus sekä kyky ja vaihtoehtoja itsenäisiin valintoihin (esim. Kuusinen-James ja Seppänen 2013, 317; Pirhonen ja Pulkki 2016).

”Kyl mä koen et asiakkailla on mahdollisuuksia ja mahdollisuuksia myöskin päätöksentekoon vaikuttaa. Sit se et asiakkailla on

välillä, et he eivät osaa tai pysty tai jotenkin halua valita, ja sitten pystytään antamaan sellaisia ohjeita mitä kannattais tehdä. Ja joskus tehdä myöskin tehdä niitä päätöksiä asiakkaan puolesta, jotka osoittautuvat sitten hyväksi. Jonkun vaan on se päätös tehtävä. Kyl mä koen et asiakas saa meillä täällä osallistua siihen ja miettiä et mitkä on ne parhaimmat vaihtoehdot hänelle.” (H26)

Asiakkaan valintojen korostamisesta huolimatta työntekijällä nähdään olevan tärkeä tehtävä asiakkaan ohjauksessa. Asiakassuhteen alussa työntekijä muodostaa kokonaiskuvan asiakkaan tilanteesta ja sen pohjalta tarjoaa palveluita palveluvalikosta, jonka asiantuntija työntekijä on. Asiantuntijaroolit voivat kuitenkin olla erilaisia, ja työntekijä voi esimerkiksi esiintyä etäisenä asiantuntijana tai käyttää asiantuntemustaan tukemalla asiakasta tämän omien näkökulmien esille tuomisessa (Järvikoski ja Härkäpää 2008, 59–60). Osa haastateltavista pitää tärkeänä tulkita kuntoutuksen kriteereitä asiakkaan parhaaksi siten, että asiakas pääsee kuntoutukseen, jos siitä on työntekijän mielestä asiakkaalle hyötyä. Asiakkaan parhaaksi toimiminen ei kuitenkaan aina tarkoita asiakkaan omien toiveiden mukaan toimimista. Siten työntekijät joutuvat toisinaan myös kertomaan asiakkaalle, ettei tämän tilannetta voida kuntoutuksella auttaa.

TYP-tökykyneuvojat esittävät asiakaslähtöisyyden olevan jossain määrin heidän henkilökohtainen toimintatapansa, mutta myös työn organisatoriset tekijät vaikuttavat asiakaslähtöisyyden toteutumiseen. Osa työntekijöistä teki osa-aikaisesti TYP-työtä tai he olivat vastuussa maantieteellisesti laajasta alueesta, jolloin he eivät voineet tavata asiakkaita kasvotusten. Kasvokkaisten tapaamisten kuvataan antavan hyvän pohjan asiakkaan kokonaistilanteen kartoittamiselle ja luottamuksellisen yhteistyösuhteen rakentamiselle, kun etäyhteyksien katsotaan ohjaavaan enemmän byrokraattiseen työhön. Haastateltavien mukaan TYP-toiminnan asiakkaat hyötyvät kasvokkaisista kohtaamisista erityisen paljon, sillä monet heistä ovat vaikeissa elämäntilanteissa ja heidän työttömyytensä on jatkunut pitkään. Sosiaalisten tilanteiden pelot ovat tuolloin yleisiä, ja tapaaminen työntekijän kanssa voi vahvistaa asiakkaan itseluottamusta lähteä muihinkin palveluihin.

Kaikki TYP-tökykyneuvojat eivät kuitenkaan pitäneet etäyhteyksiä asiakaslähtöisyyden esteenä, vaan he pyrkivät selvittämään asiakkaan tilannetta kirjallisten asiakirjojen pohjalta ja konsultoimaan muita TYP-toiminnassa työskenteleviä työntekijöitä sekä itse asiakkaita etäyhteyksien avulla. Työn olosuhteet vaikuttivat myös asiakastyöhön. Avokonttorin katsottiin vähentävän asiakaslähtöisyyttä, sillä asiakas ei välttämättä voi puhua avoimesti asioistaan muiden työntekijöiden ja asiakkaiden kuullen.

Kaikkein merkittävimpänä asiakaslähtöisyyden esteenä haastateltavat kuvasivat TYP-asiakkaiden kokeman sanktioiden ja karensien pelon, kuten alla olevasta esimerkistä käy ilmi.

”Usein asiakas voi pelätä sitä, että hän menettää jonkun etuuden jos ei hän ota jotain toimintaa vastaan. Ja se on mun mielestä iso este kuntoutukselle ja sille asiakaslähtöisyydelle. Hänellä on pieni pelko ihan oikeasti koko ajan. Et jos ei hän hyväksy sitä, niin sieltä voikin tulla karensi. Ja jos ihan oikeasti asiakaslähtöisesti ajateltaisiin, niin se ei olis näin. Et nyt mennään pitkälti näiden prosessien lähtöisesti ja asiakas oikeastaan pyörii siellä mukana.” (H7)

Asiakaslähtöisyyden kehys on jännitteinen. Asiakaslähtöisyys ymmärretään usein järjestelmälähtöisyyden vastakohtana, mutta haastateltavien mukaan asiakaslähtöisyyteen liittyy käytännössä myös järjestelmälähtöinen näkökulma. Tämä näkyy siten, että karensin uhka tuottaa asiakkaalle velvoittavuutta ja vähentää asiakaslähtöisyyttä TYP-työkykyneuvojien työssä. Moniin sosiaali- ja terveystyöpalveluihin sisältyy tuen lisäksi kontrollia sekä lainsäädäntöön perustuvaa viranomaisten päättävältä, jotka voivat rajata asiakaslähtöistä toimintaa (Laitinen ja Pohjola 2010, 13). Jännitteistä huolimatta asiakaslähtöisyys on kuitenkin lähtökohta, johon haastatellut TYP-työkykyneuvojat kertoivat sitoutuvansa.

Asiakkaan motivaation tukeminen

Kolmanneksi TYP-työkykyneuvojan työn kehykseksi muodostui asiakkaan motivaation tukeminen, mitä haastateltavat kuvasivat erityisenä työotteena. Motivaation tukeminen sisältyy aktiiviseen työllisyyspolitiikkaan, jossa vähimmäisturvan saamiseen liitetään työllistymisvelvoitteita (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 8). Haastateltavien mukaan motivoinnilla pyritään kannustamaan asiakkaita toimimaan oman työ- ja toimintakykynsä parantamiseksi ja osallistumaan kuntoutukseen. Tavoitteena on asiakkaan työllistyminen sekä hyvinvoinnin lisääntyminen. Motivaatio sai haastateltavien puheessa erilaisia merkityksiä: yhtäältä se esitettiin kuntoutuksen edellytykseksi, mutta toisaalta sen kuvattiin muodostuvan vasta asiakkaan ja kuntoutustyöntekijöiden vuorovaikutuksessa.

”Kyllä Kelan ammatilliset kuntoutukset edellyttää ylipäätään että jaksaa omia ammatillisia asioitaan selvittää. Että kyllä siinä täytyy olla siinä kunnossa, että pääsee kotoansa. Ja ylipäätään, että

on se koti ja pääsee sieltä ulos. On siinä kunnossa, että jaksaa nousta joka aamu ja on sairaudet hoitotasolla sillain että pystyy yrittämään sillä tavoin eteenpäin. Nehän on kaikki jollain tavalla sairaita, jotka Kelan palveluihin tulee. Ne ei oo terveitä.” (H5)

TYP-tökykyneuvojan tapaamiseen tulevat asiakkaat ovat haastateltavien kokemuksen mukaan alun perin jonkin verran motivoituneita. Asiakkaiden tilannetta on tarkasteltu jo alkukartoituksessa, jossa asiakkaat ovat maininneet haluavansa kuulla kuntoutusvaihtoehtoista. TYP-tökykyneuvojat erittelevät erilaisia tekijöitä, jotka vähentävät asiakkaiden motivaatiota lähteä kuntoutukseen. Näitä ovat keskeneräiset terveyden-tilan selvittelyt, päihderiippuvuus, läsnäoloa vaativa perhetilanne, raha- ja etuusasioiden epäselvyys, toive päästä eläkkeelle sekä aiemmat kielteiset kokemukset kuntoutuksesta. Lisäksi yli puolet haastateltavista kertoi soveltuvien kuntoutuspalveluiden puutteen lähiseudulla olevan usein esteenä asiakkaiden kuntoutukselle. TYP-tökykyneuvojat tiedostavat työnsä rajoitukset ja näkevät, ettei kaikkia asiakkaita ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista pyrkiä motivoimaan edellä mainittujen tekijöiden vuoksi.

Kaikki haastateltavat kertoivat pyrkivänsä motivoimaan asiakkaita eri tavoin. Neljä haastateltavaa mainitsi saaneensa motivoivan haastattelun koulutusta. He eivät kuitenkaan pitäneet asiakkaiden motivointia niinkään erityisen menetelmänä, vaan laajempana työotteena sekä olennaisena osana työtään ja dialogia asiakkaiden kanssa. Haastateltavat ovat havainneet eri asiakkaiden motivoituvan eri asioista. Myönteisiin asioihin keskittyminen asiakkaan elämäntilanteessa on usein hyvä motivointikeino. Kelan edustajana TYP-tökykyneuvojan työhön kuuluu erilaisten kuntoutusvaihtoehtojen esittely sekä niiden markkinointi. Se tarkoittaa sitä, että työntekijä kuvailee, miten kukin toimenpide hyödyttäisi asiakasta parantaen hänen työkykyään.

”Musta tuntuu välillä et me ollaan semmoisia kunnon markkinoinjia, vaikka semmoista koulutusta ei oookkaan. Kyl meidän täytyy aika paljonkin markkinoida meidän palveluita ja tuoda niistä sellaisia positiivisia asioita esille ja yrittää motivoida sitä asiakasta. Kyllähän me ollaan semmoisia työelämän personal trainereita. Yritetään hirveästi tsempata ja löytää niitä sellaisia positiivisia puolia siihen koko tilanteeseen, joka joskus voi olla aika synkkäkin. Joskus toimitaan semmoisina rinnalla kulkijoina sen hetken mikä se tilanne on. Nämähän on aika pitkiä asiakkuuksia.” (H22)

TYP-työkykyneuvojen mukaan dialogin käyminen asiakkaan kanssa on merkityksellistä. Dialogi ilmenee siten, että he eivät ainoastaan esittele asiantuntijoina eri kuntoutusvaihtoehtoja, vaan keskustelevat asiakkaiden kanssa tarjoten heille mahdollisuuden esittää eri kuntoutusvaihtoehtoja koskevia kysymyksiä. Haastateltavien mielestä motivointi voidaan nähdä neuvonnan lisäksi psykososiaalisena työnä. Käytännössä tämä tarkoittaa suoran kontaktin ottamista asiakkaaseen joko tapaamalla tai puhelimitse ja ymmärryksen ilmaisemista asiakkaan elämäntilannetta kohtaan. Osa TYP-työkykyneuvojista kuvaa itseään ”rinnalla kulkijoina”, jotka auttavat asiakasta ”purkamaan tilannettaan” sekä ”pääsemään pois kotoa” ja mahdollisesti takaisin työelämään.

Taloudellinen näkökohta on tärkeä motivoinnissa. Haastateltavien mukaan asiakkaan tulee mieluiten nähdä taloudellisen tilanteensa kohe-nevan kuntoutuksen ja työllistymisen myötä. Taloudellinen kannustin ilmenee myös siinä, että matka-avustuksen tai muun tuen avulla asiakkaan on ylipäättään mahdollista lähteä kuntoutukseen.

Yksilöllisten taustatekijöiden lisäksi TYP-työkykyneuvojat tuovat esille asiakkaiden motivaatioon vaikuttavat rakenteelliset tekijät, kuten asiakkaan mahdollisuuden sijoittua työmarkkinoille. Ne vaikuttavat sekä asiakkaiden motivaatioon että TYP-työkykyneuvojan työn mielekkyyteen. Osa asiakkaista on ollut aiemminkin työllistämistoimenpiteissä eivätkä he ole työllistyneet niistä huolimatta. Työntekijät tiedostavat asiakkaiden rajalliset työllistymismahdollisuudet, ja tämä vaikuttaa myös työntekijöiden tapaan tehdä työtä.

”Itelle tulee välillä sellainen olo kun motivoi, ei oikeastaan tiedä itsekkään et mihin tässä asiakasta motivoi. Koska jonkun toimenpiteen jälkeen eihän meillä oo takuuta siitä et ihminen työllistyy. Ja se ehkä se suurin kaikissa näissä työllistämistoimenpiteissä sit se et me ei voida sit sanoa et kun käyt tän ja tän kurssin tai työkokeilun, niin sit pääset töihin. Kun ei ole mahdollisuutta. Se on musta iso tekijä sit siinä motivoinnissa ja hyvinkin haasteellista.” (H26)

TYP-työkykyneuvonta kuvataan toisinaan jopa turhauttavana: työntekijä ja asiakas ovat ”yrittävinään tehdä jotain”, ja ”asiakas ottaa toimenpiteet vastaan saadakseen olla vähän aikaa rauhassa”, vaikka kumpikin osapuoli tietää toimenpiteet turhiksi. Toimenpiteiden velvoittavuus kytkeytyy sanktioiden uhkaan, kuten jo asiakaslähtöisyyden kehyksessä tuli ilmi. Vaikka velvoittavuus voi toimia ulkoisen motivaation lähteenä, se nähdään ongelmalliseksi sisäisen motivaation kannalta. Haastateltavien kokemuk-

sen mukaan asiakas ei motivoitu pitkäaikaisesti pakottamalla, vaan jopa päinvastoin. Asiakkaalle jää kokemus siitä, ettei hän voi vaikuttaa omaan elämäänsä vaan on muiden armoilla.

Asiakkaan motivaation tukemisen korostuminen haastatteluissa kuvastaa sitä, että TYP-tökykyneuvojen työ on sidoksissa ympäristöönsä, joka asettaa työlle ennakkoehtoja. TYP-tökykyneuvojat toteuttavat asetettua toimintapolitiikkaa ja organisaationsa sääntöjä, jotka korostavat kuntoutuksen roolia asiakkaan yhteiskuntaan integroijana. Kuitenkin tässä kehyksessä haastateltavat pohtivat myös työnsä rajoja sekä motivaation tukemisen mielekkyyttä tuoden esille työllistymisen rakenteelliset esteet sekä asiakkaiden vaikeita yksilöllisiä elämäntilanteita.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa työskentelevien Kelan TYP-tökykyneuvojen kuvauksia työstään. Aineistona olivat Kelan TYP-tökykyneuvojen puhelinhaastattelut, jotka analysoimme sisällönanalyysin ja kehysanalyyttisen luennan avulla. Tutkimuksen luotettavuutta on mahdollista tarkastella aineiston keruun, analyysin ja tutkimustulosten osalta. Aineiston keruun yhteydessä otimme yhteyttä kaikkiin vuoden 2016 vuoden lopulla työskennelleisiin TYP-tökykyneuvojiin ja 90 prosenttia heistä osallistui haastatteluihin. Näin ollen aineistomme on niin kattava, että se mahdollistaa erilaisten näkökulmien huomioon ottamisen. Puhelinhaastatteluina kerätty aineisto oli hyvin strukturoitu ja pysyimme hyvin kaikkien haastateltavien kanssa samoilla aihealueilla, jolloin eri haastatteluiden vertaaminen toisiinsa ja temaattinen jäsenitys oli jouhevaa. Lisäksi olemme pyrkineet kuvaamaan aineiston analyysin etenemistä mahdollisimman selkeästi, jotta analyysiprosessia olisi mahdollista seurata. Päätelmien havainnollistamiseksi sekä analyysin luotettavuuden lisäämiseksi olemme esittäneet suoria sitaatteja tutkimusaineistosta.

Tutkimustulosten perusteella TYP-tökykyneuvojat kehystävät työtään kolmen eri kehyksen avulla. Kuntoutuksen asiantuntijuuden kehyksessä he painottavat työprosessejaan, asiakaslähtöisyyden kehyksessä työnsä lähtökohtia ja asiakkaan motivaation tukemisen kehyksessä työotettaan. Haastateltavat käyttivät useita kehyksiä samanaikaisesti haastattelun aikana, ja ne ovat toisiaan tukevia.

Kehyksistä ilmenevät TYP-laissa Kelalle määriteltyjen tehtävien toteutus, Kelan ja TYP-tökytyön asettamat vaatimukset työn sisällöille, muiden yhteistyötahojen ja asiakkaiden odotukset sekä haastateltavien omat tulkinnot työnsä sisällöistä. Haastateltavat tuovat esille myös työhönsä sisältyviä

kriittisiä näkökohtia. Osa TYP-työkykyneuvojista kritisoi nykyistä työllisyys- ja hyvinvointipolitiikkaa siitä, ettei ole aina selvää, mihin asiakkaita pyritään motivoimaan ja kuntouttamaan. Työmarkkinoiden muutosten johdosta kaikki asiakkaat eivät työllisty eri toimenpiteistä huolimatta. Yhtäältä työttömien palveluita olisi parannettava siten, että niissä otettaisiin paremmin huomioon TYP-asiakaskunnan tarpeet. Toisaalta on pohdittava työllistymisen tukemisen mielekkyyttä kaikkien asiakkaiden kohdalla. Lisäksi haastateltavat toivoivat enemmän tilaa kasvokkaiseen ja kiireettömään palveluun, jotta asiakkaaseen olisi mahdollista luoda luottamuksellinen suhde.

TYP-työkykyneuvojen työ on erilaista eri puolilla Suomea eri paikkakunnilla. Osa työntekijöistä tekee TYP-työtä osa-aikaisesti ja työskentelee toisistaan etäällä olevissa useissa TYP-toimipisteissä. Osa työntekijöistä on kokoaikaisesti työssä yhdessä toimipisteessä. Joillakin alueilla TYP-toiminta on vakiintunutta, ja osassa se on vasta käynnistynyt. Työn erilaiset edellytykset vaikuttavat siihen, mitä TYP-työkykyneuvojan työ sisältää ja missä määrin työntekijät voivat osallistua asiakasprosesseihin kasvotusten. Lähes kaikki osa-aikatyötä tekevät toivoisivat enemmän TYP-työaikaa, sillä asiakaskirjaukset vievät aikaa, yhteydenottoja tulee muinakin kuin TYP-päivinä ja TYP-palvelun asiakasryhmä edellyttää pitkäjänteistä työotetta. Etätöitä tekevät toivovat lisää mahdollisuuksia käydä TYP-toimipisteessä paikan päällä. Heidän kokemuksensa mukaan esimiehet eivät aina ota huomion TYP-työn vaativuutta, ja Kela edellyttää etätöiden tekoa.

Vuonna 2008 julkaistussa työvoiman palvelukeskusten arvioinnissa Karjalainen ja Saikku luonnehtivat Kela TYP-yhteistyön passiivisena osapuolena. Tutkijoiden mukaan Kela vastasi muiden toimijoiden yhteistyöpyyntöihin muttei osallistunut toiminnan kehittämiseen. Kelan työntekijän toiminta oli vahvasti sidoksissa Kelan etuuksiin, kuten työttömyys- ja sairauspäivärahoihin ja asumistukeen, ja kuntoutuksen näkökulma jäi vähäiselle huomiolle. Karjalainen ja Saikku esittivät johtopäätöksensä, että Kelan olisi syytä kytkeytyä selkeämmin osaksi TYP-toimintaa tuomalla palveluun asiantuntemusta työ- ja toimintakyvyn sekä kuntoutuksen kysymyksissä. Toimivien palveluketjujen sekä hoito-kuntoutus-työllistymispolkujen luominen työvoiman palvelukeskusten asiakkaille edellytti tutkijoiden mielestä uusien yhteistoimintamallien ja kuntoutusmuotojen kehittelyä perusterveydenhuollon ja Kelan kesken. (Karjalainen ja Saikku 2008, 230–231, 238.)

Tämän artikkelin tulosten perusteella Kelan asemassa ja tehtävissä TYP-toiminnassa on tapahtunut merkittävä muutos uuden lain toimeenpanon jälkeen. Kuntoutus on kiinteästi mukana työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa. Kela näyttää sitoutuneen TYP-toiminnan

kehittämiseen, vaikkakin yhteistyössä terveydenhuollon kanssa olisi kehittämisen varaa. Kaikkiaan Kela on ryhtynyt aktiiviseksi toimijaksi TYP-työkykyneuvonnan muodossa.

Lähteet

Autti-Rämö I, Salminen A-L. Kuntoutumisen hyvät käytännöt. Julkaisussa: Autti-Rämö I, Salminen A-L, Rajavaara M, Ylinen A, toim. Kuntoutuminen. Helsinki: Duodecim, 2016: 14–17.

Denzin N, Keller C. Frame analysis reconsidered. *Contemporary Sociology* 1981; 10 (1): 52–60.

Goffman E. Frame analysis. An essay on organization of experience. Boston: Northeast University Press, 1986/1974.

Heinonen H-M. Byrokraatti vai asiakaspalvelija? Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit Yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin muutosten keskellä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 106, 2009.

Horsti K. Vierauden rajat. Monikulttuurisuus ja turvapaikanhakijat journalismissa. Tampere: Tampereen yliopisto, 2005.

Järvikoski A, Härkäpää K. Kuntoutuskäsityksen muutos ja asiakkuuden muotoutuminen. Julkaisussa: Rissanen P, Kallanranta T, Suikkanen A, toim. Helsinki: Duodecim, 2008: 51–62.

Karjalainen V. Yksilöllistymiskehitys muuttaa kuntoutusta – mutta miten? Julkaisussa: Karjalainen V, Vilkkumaa I, toim. Kuntoutus kanssamme. Ihmisen toimijuuden tukeminen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2004: 11–26.

Karjalainen V, Saikku P. Työvoiman palvelukeskukset. Erityispalvelua vaikeasti työllistyvälle. Julkaisussa: Arnkil R, Karjalainen V, Saikku P, Spangar T, Pitkänen S, toim. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 18, 2008: 177–326.

Kela. Ammatillinen kuntoutus. Helsinki: Kela. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/ammattillinen-kuntoutus>>. Viitattu 28.10.2017a.

Kela. Ammatillinen kuntoutus. Helsinki: Kela. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/documents/10192/3239836/Ammattillinen%20kuntoutus.pdf>>. Viitattu 28.10.2017b.

Kela. Palvelukanavat. Helsinki: Kela. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/palvelukanavat>>. Viitattu 28.10.2017c.

Keskitalo E, Karjalainen V. Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? Julkaisussa: Karjalainen V, Keskitalo E, toim. Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013: 7–20.

Kettunen P, Möttönen S. Asiakkuuden rajat ja mahdollisuudet sosiaali- ja terveystalouksissa. *Kansalaisyhteiskunta* 2011; 2 (1): 57–68.

Kuntoutusportti. Kuntoutuksen määrittely. Helsinki: Kuntoutussäätiö. Saatavissa: <<https://kuntoutusportti.fi/kuntoutujalle/mita-kuntoutus-on/>>. Viitattu 28.10.2017.

Kuusinen-James K, Seppänen M. Ikääntyvät palvelusetelinkäyttäjät valintatilanteessa. Kuluttajia vai näennäiskuluttajia? Janus 2013; 21 (4): 314–329.

Lait:

L 566/2005. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista.

L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

Laitinen M, Pohjola A. Asiakkuus. Sosiaalityön ydinteema. Julkaisussa: Laitinen M, Pohjola A, toim. Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus, 2010: 7–18.

Pirhonen J, Pulkki J. Sosiaali- ja terveydenhuollon perusarvojen jäljillä. Avuntarpeen ja riippuvuuden tunnustaminen vanhuspalveluissa. Janus 2016; 24 (3): 251–264.

Puroila A. Kohtaamisia päiväkotiarjessa. Kehysanalyttinen näkökulma varhaiskasvatustyöhön. Oulu: Oulun yliopisto, 2002. Saatavissa: <<http://herkules.oulu.fi/isbn9514266501/isbn9514266501.pdf>>. Viitattu 10.10.2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2015. Kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2006.

Weber RP. Basic content analysis. Thousand Oaks, CA: Sage, 1990.

de Vreese C. New avenues for framing research. American Behavioral Scientist 2012; 56 (3): 365–337.

Väliverronen E. Ympäristöuhkan anatomia. Tiede, media ja metsän sairauskertomus. Tampere: Vastapaino, 1996.

Johtopäätökset

Marketta Rajavaara, Anne Määttä, Riitta-Liisa Kokko,
Peppi Saikku ja Laura Tarkiainen
**Aktivoivat palvelukokonaisuudet muuttuvassa
palvelujärjestelmässä**

Yhteenvedo tutkimustuloksista

Pitkäaikaistyöttömyys, sairastaminen, osatyökyvyttömyys ja heikko toimeentulo nivoutuvat usein yhteen. Eri maissa pitkäaikaistyöttömyyteen onkin alettu puuttua yhä yleisemmin erilaisin aktivointitoimin, palvelutarpeen kartoituksin ja työllistämissuunnitelmin. Lisäksi on pyritty integroimaan työttömien asiakkaiden palveluja toimiviksi kokonaisuudeksi eri hallinto- ja ammattikuntien monialaisessa yhteistyössä. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu luotiin muutama vuosi sitten toimintamalliksi pitkään työttömänä olleille henkilöille. Toimintaa koskevan lain perusteella (L 1369/2014) Suomessa aiemmin toteutettu työvoiman palvelukeskustoiminta laajennettiin TE-hallinnon, kuntien ja Kelan sopimuksin koko maan kattavaksi. Lain tavoite oli varmistaa pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palvelujen saatavuus koko maassa ja parantaa näin työttömien yhdenvertaisuutta. Lakiuudistuksen myötä maahan syntyi yhteensä 33 TYP-verkostoa.

Tässä julkaisussa on esitelty Helsingin yliopiston ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Diakonia-ammattikorkeakoulun ja Kuntoutussäätiön tutkimushankkeiden tuloksia työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Tarkastelimme työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua uudistamisen, johtamisen ja katutason asiakasyhteistyön näkökulmista. Artikkeleiden aineistoina ovat kyselyt ja haastattelut sekä poliittis-hallinnolliset asiakirjat ja aiemmat tutkimukset. Suurin osa tutkimusaineistoista on koottu Uudeltamaalta.

Julkaisun ensimmäisen osion kahden artikkelin kohde oli TYP-lakiuudistuksen toteutuminen. Marketta Rajavaaran, Peppi Saikun ja Ullamaija Seppälän artikkelissa tarkasteltiin siirtymää työvoiman palvelukeskuksista työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun sekä analysoitiin TYP-lakiuudistusta vastuullisuuden näkökulmista. Peppi Saikun, Marketta Rajavaaran, Maria Valasteen ja Ullamaija Seppälän artikkelin tutkimuskohteena olivat TYP-toiminnan alueelliset erot Uudellamaalla. Artikkeleiden tulosten mukaan TYP-toiminnan lakisääteistäminen on muovannut TYP-toiminnan aiempaa verkostomaisemmaksi. Suuret asiakasmäärät, kuntien lisääntynyt vastuu, yksin työskentelyn lisääntyminen ja siihen liittyvä konsultaation ja pikaviestintäpalvelun (Skypen) käyttöönotto ovat

muuttaneet ammatillista vastuullisuutta. Yksilöllisen ja intensiivisen palvelun tavoite on joutunut jäämään hieman taka-alalle. Tietojärjestelmien puutteet hankaloittavat edelleen toiminnan tarkoituksenmukaista seurantaa. Asiakkaan työllistymisen tavoite ohjaa toimintaa aiempaa yksiselitteisemmin, ja muunlaiset asiakkaan hyvinvoinnin tavoitteet ovat jääneet vähemmän merkityksellisiksi. Asiakkuus on muuttunut pitkään työttömänä olleelle velvoittavaksi, mutta asiakaskunta ei ole TYP-johtajien mielestä oleellisesti muuttunut aiemmasta työvoiman palvelukeskustoiminnasta.

Uudenmaan ja muun maan TYP-verkostot poikkeavat toisistaan asiakasrakenteeltaan. Uudenmaan TYP-verkoston asiakaskunta on myös keskenään erilaista. Alueelliset erot ilmenevät lisäksi työntekijöiden näkemyksissä palvelujen toimivuudesta. Työntekijöiden arvioiden mukaan TYP-toiminta vaikuttaa enemmän asiakkaiden hyvinvointiin kuin heidän työllistymiseensä. Tilastoista päätellen noin joka kolmannelle yhteispalvelun asiakkaalle ei vaikuta löytyvän palvelun avulla soveltuvaa pitkäkestosta ratkaisua. Lainsäädännöllä on luotu yhtenäiset kehykset TYP-toiminnalle, mutta lyhyellä aikavälillä on vaikea arvioida, onko lainsäädäntö vähentänyt vai lisännyt alueellisia eroja yhteispalvelussa.

Toinen osio keskittyi TYP-toiminnan johtamiseen kahden artikkelin avulla. Jaakko Harkon, Anne Määtä ja Maija Kalm-Akubardian artikkelissa kuvattiin johtamista TYP-verkoston monialaisten palveluprosessien paikallisena koordinaationa. Anne Määttä, Jaakko Harkko ja Maija Kalm-Akubardia tutkivat johtamisen mahdollisuuksia johtamisjärjestelmän kokonaisuudessa. TYP-verkoston johtajilla on harvoin suoraa valtaa vaikuttaa henkilöstövoimavaroihin tai palveluiden saatavuuteen, mutta erilaisia koordinaatiomenetelmiä käyttämällä he pystyvät luomaan ja ylläpitämään eri toimijoiden rajapintoihin kytkeytyvää palveluprosessia. Monialaisen palvelun onnistuminen riippuu TYP-johtamisen kiinnittymisestä osaksi paikallista työllisyyden hoidon kokonaisuutta. Rakentamalla sujuvaa paikallista yhteistyötä johtajat kykenevät tiivistämään TYP-toimijoiden verkostokohtaista monialaista yhteistyötä ja sujuvoittamaan asiakasprosesseja.

TYP-verkoston johtamisjärjestelmä sekä tuki että hankaloitti toiminnan tavoitteiden saavuttamista. Johtoryhmä ja valtakunnallinen ohjausryhmä kokosivat hallinnon alat ylittävän päätösvaltaisen verkoston yhteen. Strategista ja operatiivista päätösvaltaa omaavina toimieliminä niillä oli mahdollisuus asettaa TYP-verkostolle tavoitteita ja tukea sitoutumista niihin. Annetuista mahdollisuuksista huolimatta kumpikaan ei kyennyt tukemaan operatiivista johtamista, jolloin tuki on haettava verkoston työntekijöiden esimiehiltä. Verkoston johtamisen onnistumista näytti määrittelevän johtajan kyky suostutella työntekijöitä yhteisiin tavoitteisiin

ja neuvotella välillisestä hierarkkisesta vallasta työntekijöiden esimiesten kanssa. Johtajan, johtoryhmän ja työntekijöiden esimiesten muodostama johtamisjärjestelmä tarjosi mahdollisuuden hierarkkisen ja verkostomaisen johtamisen yhdistävälle yhteensovittavalle johtamiselle ja sitä kautta tavoitteellisemmin toimivalle monialaiselle yhteistyölle. Tätä mahdollisuutta ei hyödynnetty. Nykyinen johtamisjärjestelmä ei rakenteen ja toimivallan tarjoamista mahdollisuuksista huolimatta tue operatiivista johtamista, jolloin johtaminen on vaarassa kaventua hallinnonalakohtaisiksi neuvotteluiksi ja suostuttelujohtamiseksi.

Julkaisun kolmannessa osiossa on tarkasteltu katutason asiakasyhteistyötä. Riitta-Liisa Kokon artikkelissa paneuduttiin sopimuksellisuuden ilmenemiseen TYP-asiakkaan palveluprosessissa. Laura Tarkiainen ja Eveliina Heino kuvasivat, miten työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa työskentelevät Kelan, TE-toimiston ja kunnan työntekijät jäsentävät palveluiden yhteensovittamista. Eveliina Heinon ja Laura Tarkiaisen tarkastelun kohteena olivat Kelan TYP-työkykyneuvojien kuvaukset omasta työstään.

Asiakasyhteistyössä työllistymissuunnittelu toteutuu sopimuksellisuuden avulla. Sopimuksellisuus sisältää asiakkaalle lupauksen yksilöllisestä palvelusta mutta merkitsee hänelle käytännössä kontrollia, yhteistyövelvoitetta ja selontekovelvollisuutta suunnitelman toteutuksesta. Sopimuksellisuus auttaa TYP-palvelun asiakkaita ja työntekijöitä sitoutumaan tehtyihin suunnitelmiin. Se voi toimia keskinäisen yhteistyön ja luottamuksen takeena, joka turvaa prosessin jatkuvuuden. Kommunikaatio ja ihmisten kohtaaminen ovat muutostyön ja tuloksekkaan toiminnan edellytys. Yhteistapaamisia ja asiakkaiden yksilötapaamisia tulisikin työntekijöiden näkemyksen mukaan lisätä eikä vähentää. Oikeudenmukaisuus ja tasaveraisuus eivät täysin toteudu TYP-verkostojen erilaisten toimintamallien vuoksi. Sopimuksellisuuteen sisältyy jännitteitä, sillä osallistuminen ei ole vapaaehtoista, palvelujen saanti on ehdollista ja sopimuksen laiminlyönti voi johtaa sanktioihin. TYP-palvelussa ilmenevää neuvottelunvaraisuutta voi luonnehtia näennäissopimuksellisuudeksi, jonka avulla on tarkoitus tukea asiakkaan työllistymistavoitetta.

Asiakasyhteistyössä TYP-lain tavoitteiden toimeenpano – erityisesti palveluiden yhteensovittamiseen liittyvä tavoite – näyttää yhtäältä mahdollisuudelta, toisaalta haasteelta. Työntekijöiden kokemusten mukaan asiakasyhteistyötä estävät TYP-toiminnassa mukana olevien organisaatioiden heikko sitoutuminen, työhön kohdistuvat yksipuoliset määrälliset suorite- ja tulosodotukset sekä johtajuuden pulmat. Työntekijät toivovat asiakasyhteistyön tavoitteen, työnjaon ja johtamisen selkiyttämistä.

Kuntoutuksen näkökulma on tullut kiinteästi mukaan asiakasyhteistyöhön Kelan kehittämän TYP-työkykyneuvonnan kautta. Kuntoutuksen osalta asiakasyhteistyön kehittämiskohteeksi nimetään yhteistyön tiivistäminen terveydenhuollon toimijoiden kanssa, sillä puutteet terveydenhuollon palveluissa ja niiden saatavuudessa vaikeuttavat asiakkaiden kokonaistilanteiden monialaista edistämistä. Nyt asiakasyhteistyötä tehdään vaihtelevin tavoin paikallisten toimintakulttuurien ja TYP-verkostojen mukaan. Monialaiseen asiakasyhteistyön toteuttamiseen toivotaan enemmän työaikaa, jotta luottamukselliset yhteistyösuhteet voivat rakentua sekä asiakkaiden että eri hallinnonalan katutason työntekijöiden välille.

Artikkelijulkaisun osatutkimusten perusteella TYP-lain säätäminen on vaikuttanut monialaiseen yhteispalveluun usealla tavalla. Yhteispalvelun kattavuus koko maassa on parantunut. On kuitenkin epäselvää, merkitseekö muutos parempaa palvelun saatavuutta ja laatua myös pitkäaikaistyöttömälle asiakkaalle. Lisääntyneet asiakasmäärät, yksin työskentelyn lisääntyminen ja verkostomaiseksi muuttunut palvelurakenne ovat voineet viedä yhteispalvelua myös heikompaan suuntaan. Kelan työkykyneuvonta ja kuntoutus ovat löytäneet paikkansa yhteispalvelussa, mutta ne kohdentuvat vain osalle asiakkaista. Johtamisen epäselvyydet ja seurannan puute olivat tuttuja jo aiemmissa työvoiman palvelukeskuksissa, ja asiakkaan työllistyminen jää edelleenkin usein saavuttamatta. Tulokset herättävät pohtimaan uudelleen sekä TYP-lakiuudistuksen päämääriä että lain paikallisen toimeenpanon edellytyksiä. Seuraavat kysymykset ovat ajan-kohtaisia artikkeleiden tulosten perusteella.

Monialaisen yhteispalvelun kymmenen kysymystä

TYP-laki koordinoi paikallista palvelutarjontaa – entä eri politiikkalohkoja?

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tavoite on lain (L 1369/2014) perusteella edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Uudistus on merkinnyt TE-hallinnon, kuntien ja Kelan palvelujen kohdentamisen tehostamista pitkään työttöminä olleille henkilöille koko maassa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi työllistymistä edistäväksi monialaiseksi yhteispalveluksi (HE 183/2014 vp) painottuivat eri hallinnonalojen vastuunjaon ja palveluyhteistyön järjestämisen kysymykset. Uudistuksella ratkottiin kunta–valtio-yhteistyön toimivuutta ja vahvistettiin kuntien vastuuta työttömyyden hoidosta.

Paikalliset palvelutarjonnan rakenteet ovatkin aktivoivan hyvinvointivaltion ydintä (Heidenreich ja Aurich-Beerheide 2014). Heikossa työmarkkina-asemassa olevien kansalaisten työllistymisen ja työllistymiskyvyn tukemisen kannalta hallinnonalojen paikallinen yhteistyö on kiistatta tarpeellista. Suomessa on ollut tavanomaista tarkastella työllisyys- ja aktivointipolitiikkaa sekä kuntoutus- ja työkykypolitiikkaa useimmiten toisistaan erillisinä, ja tästä johtuen työttömillä on ollut riski syrjäytyä etenkin terveys- ja kuntoutuspalvelujen käytöstä. Toimeentuloturvan ja palvelujen kehittäminen kulkevat myös useista institutionaalisista syistä johtuen eri teitä, vaikka kansalaisten arkielämässä ne nivoutuvat toisiinsa.

Paikallisen asiakasyhteistyön vaikeutena on se, että työllisyys- ja hyvinvointipolitiikat ovat usein valtion tasolla heikosti koordinoituja. Yhteensovitetut palvelukokonaisuudet edellyttäisivät riittävää valtiollista koordinaatiota ja vuoropuhelua. Aktivointipolitiikan onnistumisen kannalta on useissa maissa osoittautunut ratkaisevaksi, miten valtiollisten ja kunnallisten työllisyys- ja hyvinvointipolitiikkojen erilaiset päämäärät ja keinot kytetään sovittamaan yhteen (Heidenreich ja Rice 2016, 2–3). Tämän julkaisun artikkelien tulokset osoittavat, että kunnallisen sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalvelujen yhteensovittaminen valtiollisten TE-palvelujen ja Kelan kanssa vaatii paikallisilta toimijoilta runsaasti työtä ja joustavaa yhteistyöasennetta. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu edellyttää toteutuakseen jatkuvaa paikallista neuvottelua toiminnan tavoitteiden johtamisen, voimavarojen ja asiakaspalvelun suhteen.

Riittääkö työttömien keskinäinen yhdenvertaisuus?

TYP-uudistuksen päämääränä pidettiin pitkään työttömänä olleiden keskinäistä yhdenvertaisuutta palvelujen saatavuuden suhteen (HE 183/2014 vp). Onkin hyödyksi, että työttömät henkilöt ovat TYP-toiminnan valtakunnallistamisen myötä päässeet palvelujen käyttäjinä jokseenkin samalle viivalle toistensa kanssa. Eri TYP-verkostojen asiakaskunnat poikkeavat kuitenkin toisistaan, kuten myös asiakasyhteistyön toimintatavat.

Työttömien keskinäinen yhdenvertaisuus ei ole muutoinkaan riittävä tavoite työllisyyttä ja hyvinvointia lisäävän sekä eriarvoisuutta vähentävän aktivointipolitiikan kannalta. Uudistuksen perusteluissa jäi vähäiselle tarkastelulle se, miten pitkään työttömänä olleet tulevat työllistymisen, osallistumisen ja eri palvelujen käytön mahdollisuuksissa yhdenvertaisiksi työssä käyviin ja muihin väestöryhmiin nähden. Palvelujärjestelmän eriarvoistavat mekanismit liittyvät tunnetusti esimerkiksi terveyspalvelujen käytön mahdollisuuksiin, eivätkä ne voineet ratketa TYP-lakiuudistuksella.

Ilmentääkö TYP-uudistus työkeskeisen aktivointipolitiikan voimistumista?

Aktivointiin sisältyy sekä työttömyyden että syrjäytymisen ehkäisyn vastaista politiikkaa. Suomalaista palveluiden avulla toteutettua aktivointipolitiikkaa lienee tähän asti hahmotettu pääasiassa inhimillisen pääoman kehittämistä korostavan aktivointisuuntauksen piirteiden kautta. Tällöin aktivoinnin tavoitteeksi nähdään työttömän työnhakijan työllistyvyyden tai työllistymiskyvyn vahvistaminen, kumpaa käsitettä halutaankin käyttää. Samalla pyritään estämään työttömän henkilön syrjäytymistä henkilökohtaisen tuen sekä koulutus-, kuntoutus-, sosiaali- ja terveystalveluiden avulla. Aiemmassa työvoiman palvelukeskustoiminnassa inhimillisen pääoman kehittämisen aktivointisuuntaus oli selvästi tunnistettavissa.

Hallituksen esitys (HE 183/2014 vp) sekä laki (L 1369/2014) toteavat TYP-toiminnan tavoitteeksi ”työllistymisen edistäminen”. Hallituksen esityksen muita ilmaisuja ovat ”työllistymisprosessi”, ”työllistymissuunnitelma”, ”työllistymisvalmius”, ”työllistymistä edistävät palvelut” sekä ”työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet”. ”Employability”-käsitteen kaltaista kokonaisvaltaisia työllistyvyyden tai työllistymiskyvyn käsitteitä ei käytetä, ja esimerkiksi ”kuntoutuminen” mainitaan vain aiemman työvoiman palvelukeskustoiminnan yhteydessä. Sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen relevanssi määrittyy sitä kautta, missä määrin ne ovat työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaisia.

Tämän julkaisun osatutkimusten perusteella TYP-yhteistyössä on lähdetty lain tavoitteesta, vaikka se herättää myös arvostelua TYP-verkostoissa. Siirtymä työkeskeiseen, angloamerikkalaista alkuperää olevaan aktivointipolitiikkaan on jossain määrin nähtävissä uuden lain mukaisessa toiminnassa. Toisaalta artikkeleista käy ilmi TYP-toiminnan tavoitteenasettelun pulmat niin johtamisessa kuin asiakasyhteistyössäkin. Monialaisen yhteispalvelun tarpeen määrittely on myös osoittautunut pulmalliseksi. Laadullisista tavoitteista puhutaan TYP-osapuolten kesken täsmentämättä sitä, mitä niillä oikeastaan tarkoitetaan. On myös jäänyt epävarmaksi, onko työttömien osallisuuden tai hyvinvoinnin tavoitteilla painoarvoa. Ainakaan näissä tavoitteissa onnistumista ei seurata. Yhteisen palvelutoiminnan tavoitteiden kirkastaminen on vienyt runsaasti aikaa.

Onkin tärkeää pohtia, miten toisin muotoiltu lain tavoite, kuten *employability*-käsitteen mukainen ”työllistymiskyvyn edistäminen” tai ”työllistymisen ja työllistymiskyvyn edistäminen” olisi muuttanut toiminnan sisältöä. Toiminnan tavoitteellisuus olisi kasvanut, jos tavoitteen sisältö olisi voitu avata selkeästi ja yhdenmukaisesti. Olisi tarpeen saada aikaan nykyistä kirkkaampi, eri hallinnonalojen yhteinen näkemys siitä, mitä vaikeasti työllistyvien monialaisessa palvelutoiminnassa on tarkoituksen-

mukaista tavoitella. On myös tärkeää kartoittaa asiakkaiden odotukset TYP-toiminnalle. Tavoitteiston tulisi tunnistaa eri osapuolten odotukset ja panokset nykyistä tasapuolisemmin.

Millaisia tuloksia ja vaikutuksia TYP-toiminta saa aikaan?

Tämän julkaisun artikkelit sisälsivät joitakin viitteitä monialaisen yhteis-palvelun hyödyistä ja vaikutuksista. Vuoden 2016 tilastotiedon perusteella osoittautui, että työllistyminen tai opintoihin siirtyminen vaihteli suuresti Uudenmaan TYP-verkostoissa. Merkittävä osa asiakkuuksista päättyi ilman, että tiedetään mitään palvelun vaikutuksista edes lyhyellä aikavälillä. TYP-palvelun eri työntekijäryhmät arvioivat TYP-toiminnan olevan hyödyksi etenkin palveluyhteistyön parantumisen ja palvelujen saatavuuden kannalta. Lisäksi he näkivät palvelun vaikuttavan työttömien hyvinvointiin sekä estävän syrjäytymistä ja vähentävän pitkäaikaistyöttömyyttä. TYP-asiakasyhteistyö olisikin vaillo mieltä, jos työntekijät ja asiakkaat eivät kokisi sitä hyödylliseksi. Asiakkaiden kokemuksista on tosin riittämättömästi tietoa käytettävissä.

Verkostomaisella palvelutarjonnalla tavoitellaan palvelujen suurempaa tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta palvelusiiloiksi jäsentyneeseen palvelutarjontaan verrattuna. Toisaalta juuri verkostomaisessa palvelutoiminnassa toimijoiden tulosvastuullisuus voi toteutua vain epätäydellisesti. Verkoston osapuolia ei ole usein järkevää saattaa vastuuseen tuloksista ja vaikutuksista, jotka syntyvät yhteistoiminnassa muiden tahojen kanssa. TYP-verkoston aikaansaannokset voivat lisäksi vaihdella esimerkiksi alueen taloudellisen tilanteen ja työllisyysnäkömien mukaan.

Paikalliset TYP-johtoryhmät seuraavat asiakasmäärien kehitystä ja osallistuvat verkostojen tavoitteiden määrittelyyn. TYP-verkostojen käytössä oleva TYPPI-asiakastietojärjestelmä ei ole kuitenkaan toiminut parhaalla mahdollisella tavalla toiminnan seurannan kannalta. Seuranta on jäänyt osin TE-hallinnon URA-asiakastietojärjestelmästä ja muista järjestelmistä kootun tiedon varaan. Asiakkaan työllistymisen seuranta pääosin onnistuu, mutta osallistumisen ja hyvinvoinnin tavoitteissa eteneminen on vielä kokonaan seurannan ulkopuolella. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011, 33) kiinnitti jo vuosia sitten tarkastushavainnoissaan huomiota siihen, että työttömyyden hoidossa hyvinvoinnin tai syrjäytymisen ehkäisylle ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyjä mittareita tai indikaattoreita. Tällöin ei ole myöskään mahdollista asettaa tavoitteita tai tavoitteenasettelu jää yleiselle tasolle.

Jos asiakkaan työllistyminen on TYP-palvelun ainut tavoite, siinä etenemistä voi toki pitää riittävänä seurannan indikaattorina. Näin ka-

pea TYP-palvelun tavoitteenasettelu olisi kuitenkin epätarkoituksenmukaista. Kaikkiaan tiedetään liian vähän siitä, miten erilaiset aktivoivat palvelut vaikuttavat pitkään työttöminä olleiden hyvinvointiin (Carter ja Whitworth 2017, 797). Asiakastietojärjestelmän kehittämiseen, seurannan monipuolistamiseen ja aktivoivien palvelujen vaikuttavuuden tutkimukseen on siten tarpeellista kiinnittää huomiota. Työllistymistä estävät työmarkkinoiden rakenteelliset tekijät lienevät vain pieneltä osin aktivoinnin keinoin muutettavissa, joten aktivoivien palvelujen rajoituksia olisi myös syytä tarkastella.

Millaisia palveluja pitkään työttömänä olleet ihmiset tarvitsevat?

TYP-lakiuudistus nivoi työvoiman palvelukeskustoiminnan yhteistyöorganisaatiot uudenlaiseen toimintaan yhteistyösopimusten avulla. On pohtimisen arvoista, millaiset palveluverkostot olisivat syntyneet, jos uudistuksen lähtökohtana olisivat olleet työttömien työllistymiseen ja arkeen liittyvät tarpeet. Tämä olisi edellyttänyt olemassa olevan tiedon kokoamista ja tulkintaa siitä, millaisia työmarkkinaesteitä ja elämäntilanteen pulmia pitkään työttömänä olevat kansalaiset kokevat, millaisia palvelutarpeita heillä on ja miten heidän työhön ja yhteiskuntaan osallistumistaan on edellä mainituista asioista johtuen tarpeen tukea.

Raija Kerättären (2016) tutkimuksen mukaan suurella osalla pitkäaikaistyöttömistä työkyky oli merkittävästi heikentynyt mielenterveyden häiriöiden johdosta. Hänen tutkimansa kunnan pitkäaikaistyöttömistä lähes kolmannes todettiin avoimilla työmarkkinoilla työkyvyttömiksi. Vuosien mittaan esitetyt asiantuntija-arviot työkyvyttömien osuudesta ovat olleet tätäkin suurempia. Tämän julkaisun osatutkimusten perusteella terveyspalvelujen osuus ei ole kaikissa verkostoissa riittävä, vaikkakin Kelan TYP-työkykyneuvonta on osoittautunut hyödylliseksi. Lääkärin konsultaatiota ja palveluja toivottaisiin kiinteästi TYP-palvelun läheisyyteen. Asiakkaiden mielenterveys- ja päihdepalveluihin ohjautuminen ei myöskään vaikuta toteutuvan järjestelmällisesti TYP-yhteistyössä.

Pitkäaikaistyöttömille yleisimmin tarjotut aktivointitoimenpiteet ovat kuntouttava työtoiminta, työkokeilu, työvoimakoulutus ja omaehtoinen opiskelu. Työelämän muutos edellyttää muutoksia myös pitkäaikaistyöttömyyteen puuttuvien keinojen osalta. Julkaisun artikkeleiden perusteella TYP-verkostoissa haetaan uudenlaista yhteistyötä muun muassa opetus- ja koulutussektorin, opintoneuvonnan, työpajatoiminnan, velkaneuvonnan sekä järjestöjen osallisuutta tukevien palvelujen kesken. Nämä uudet yhteistyöaloitukset vastaavatkin paljolti inhimillisen pääoman kehittämistä painottavan aktivointisuuntauksen periaatteita.

Miten vakauttaa verkostomaista palvelutarjontaa?

Verkostomainen palvelutarjonta on kelvollinen keino asiakkaiden monisyisiin ongelmatilanteisiin, jotka eivät ratkea vain yhden hallinnonalan palveluin. Se on jopa ihanteellinen palvelujen järjestämistapa, jos toiminnassa on mahdollista toteuttaa ratkaisukeskeistä työtettä, jossa muotoillaan uudenlaisia palvelukokonaisuuksia. Tämän julkaisun artikkeleiden mukaan nykyisen lain mukaisessa TYP-toiminnassa korostuu verkostomaisuus, kun aiemmat työvoiman palvelukeskukset toimivat lähinnä yhden luukun periaatteella. TYP-verkosto toimii karkeasti ottaen siten, että TE-hallinto ohjaa sisään valtaosan uusista asiakkaista, ja kuntien sosiaali- ja työllisyyspalvelujen edustajat kantavat vastuuta asiakasvirroista kunnille määritellyn johtajuuden perusteella. Terveyspalvelut ja Kelan TYP-työkykyneuvonta ovat mukana avustajina yhteistyössä. Yhteistoiminnassa painottuu palvelutarpeiden arviointi ja TYP-tahojen vakiintuneiden palvelujen hyödyntäminen.

Verkostomainen palvelutarjonta on hauras ja helposti haavoittuva palvelujen yhteensovittamisen keino. TYP-verkostojen toimijat näyttävät kantavan huolta eri organisaatiotahojen, ennen kaikkea TE-hallinnon, palvelujen jatkuvuudesta, etenkin kun palvelujen henkilöstövoimavarat eivät muutenkaan ole riittävät. Kun TYP-toiminnan työntekijät työskentelevät usein omissa toimipisteissään osa-aikaisin panoksin, aina ei ole selvää, ketkä palveluverkoston muodostavat. TYP-lain ja yhteistyösopimusten on ollut tarkoitus vakauttaa toimintaa, ja jossain määrin tässä on onnistuttu. Palvelutarjonnan monipuolisuus, laadukkuus ja jatkuvuus sekä toimiva henkilöstömitoitus ovat jääneet paljolti paikallisten TYP-verkostojen ja niiden johtoryhmien varaan.

Tarvitaanko verkostomaisen palvelutuotannon johtamiseen lisää tukea?

TYP-lakiuudistus painottaa yhteispalvelun johtajan asemaa verkoston koordinoijana. TYP-verkoston toimintamahdollisuudet riippuvat suuressa määrin TE-hallinnosta, josta asiakkaat pääosin tulevat. Verkoston rakenne on johtajan toimivallan kannalta haasteellinen, ja johtaja tarvitsee hyviä neuvottelutaitoja keskustellessaan TYP-toiminnan taustaorganisaatioiden esimiesten kanssa. Yhteiset asiakaspalvelun kriteerit voivat olla kesken-eräiset tai muuttua asiakkaan palveluprosessin eri vaiheissa: asiakkaan tullessa TYP-palveluun, palvelun aikana ja asiakkaan siirtyessä TYP-palvelusta eteenpäin.

Palveluyhteistyöllä on onnistumisen edellytykset, jos yhteistyö ja työnjako kyetään neuvottelemaan selkeäksi ja toimintaa ohjaa yhteinen tavoite.

Tämä edellyttää jatkuvaa viestintää eri osapuolten kesken. TYP-johtajat näyttävät saavan vaihtelevasti tukea paikallisilta johtoryhmiltä. Johtoryhmien toimivaltaa hyödyntämällä myös TYP-johtajan toimivaltaa voitaisiin yhteistyössä määritellä selkeämmäksi. Hallinnonalat ylittävällä, yhteisellä tahtotilalla johtamisen edellytyksiä voisi tukea nykyistä paremmin.

Onko TYP-asiakkuuden velvoittavuus aina tarpeen?

Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksissa painotetaan autonomisen kuluttajan ideaa ja palvelujen valinnanmahdollisuuksia. Kansalaisen itäsenäisen toimijuuden rajat näyttävät tulevan vastaan silloin, kun hänen työttömyytensä pitkittyy. Etuuksien ehdollisuus ja paternalismi näyttävät vahvistuneen aktivointipolitiikassa. TYP-palvelun käyttö velvoittaa asiakasta, mutta työntekijät pyrkivät sopimuksellisessa yhteistyössä pehmentämään asiakkaan pakko-osallistumista. Joissakin tilanteissa asiakas voi ehkä hyötyäkin TYP-palvelun velvoittavuudesta. On kuitenkin pulmallista, jos asiakkaan palvelureitit kulkevat kaikkien velvoitteiden eivätkä toimintamahdollisuuksien turvaamisen kautta.

Sopimuksellisuutta kuvastavat TYP-palvelussa tehtävät työllistymissuunnitelmat. Vaikka kyse on suunnitelmista, niihin liittyy sopimuksen piirteitä. Suunnitelmien kirjaukset eivät ole yhdentekeviä, vaikkei lainsäädäntö tarjoakaan asiakkaalle erityisiä palveluoikeuksia. Sopimuksellisuus on olennainen piirre TYP-palvelussa, ja olisi ihanteellista, jos sitä voitaisiin kehittää sellaiseen suuntaan, joka vahvistaisi asiakkaan asemaa aktiivisena, omaa elämäänsä rakentavana palvelujen käyttäjänä.

Tarvitaanko TYP-toimintaa, ellei henkilökohtaiseen palveluun ole edellytyksiä?

Palvelu- ja etuusjärjestelmää uudistetaan tällä hetkellä odottaen paljon palvelujen digitalisaatiolta, ja valtaosa asiakkaista pyritään ohjaamaan verkkopalvelujen käyttäjiksi. Asiakkaiden ryhmittely ja palvelukanavien lisääminen voi samalla mahdollistaa henkilökohtaisen palvelun sitä tarvitseville. Pitkään työttömänä ollut ihmisistä voidaan kuitenkin vain rajallisesti kannustaa verkkopalveluilla. Monimutkaiseksi osoittautuneen aktiivimallin käyttöönotto ja työttömyysturvan tulevat uudistukset lisäävät entisestään kansalaisten tarpeita henkilökohtaiseen palveluun.

Työvoiman palvelukeskusten asiakasyhteistyö rakennettiin asiakkaiden intensiivisen henkilökohtaisen palvelun varaan. Laki työllistymistä edistävästä yhteispalvelusta kasvatti TYP-palvelun asiakasvirtaa, ja hen-

kilokohtaisen palvelun tavoite on ollut yhä vaikeammin saavutettavissa. Henkilökohtainen vuorovaikutus asiakkaiden kanssa on vähentynyt etenkin TE-toimistojen palveluissa, ja tämä on vaikuttanut epäedullisesti TYP-palvelun asiakasohjauksiin. Monialaisuus TYP-toiminnassa näyttää merkitsevän monihallinnollista, muttei enää itsestään selvästi moniammatillista työtapaa.

Henkilökohtaista palvelua tavoitellaan edelleen TYP-asiakasyhteistyössä. Se voi olla kasvokkaista, mutta Kelan TYP-työkykyneuvonnassa pyritään henkilökohtaisiin palveluratkaisuihin myös puhelimen, Skype-konsultaation ja muiden keinojen avulla. Pitkälle digitalisoituneessa palvelujärjestelmässä henkilökohtainen asiakastyöskentely vaikeasti työllistyvien ihmisten kanssa on erityisen tarpeellista.

Takaisin yhden luukun palveluksi?

TYP-laki on ollut heikosti näkyvä uudistus. TYP-verkostojen toiminta on suurista asiakasmääristä huolimatta palvelu- ja etuusjärjestelmän kokonaisuudessa pienimuotoista. Nykyisen toiminnan vähäistä tunnettuutta osoittaa se, että pääministeri Juha Sipilän asettama eriarvoisuutta käsittelevä työryhmäkin esitti loppuraportissaan jo lopetetun työvoiman palvelukeskus -toimintamallin turvaamista yritys- ja työvoimapalvelujen uudistuksessa (Valtioneuvoston kanslia 2018, 72).

TYP-laki pantiin toimeen epävakaassa toimintaympäristössä, laajakantoisten ja ristiriitaisten uudistusten keskellä. Monialainen yhteispalvelu muotoutuu edelleen uudenlaiseksi tulevilla palvelurakenteiden uudistuksissa. Työttömyysturvan uudistaminen voi myös vaikuttaa monialaisen yhteispalvelun tarpeisiin. TYP-verkostojen johtajat esittivät keväällä 2017 aiheellisen huolensa oikeus- ja työministeri Jari Lindströmille pitkäaikaisyöttömien palvelujen huomiotta jättämisestä maakunta- ja sote-uudistuksessa (Kannanotto 31.3.2017).

Nykyisenlaisen TYP-lain tarve riippuu tulevista palvelujärjestelmän uudistuksista. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen esitys (HE 93/2018) sisälsi ehdotukset uudeksi toimintatavaksi, jos maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-uudistukset olisivat toteutuneet. Ehdotusten mukaan työttömällä työnhakijalla olisi ollut työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarve, jos hänen työllistymisensä edistäminen olisi edellyttänyt rekrytointi- ja osaamispalvelujen ja muiden kasvupalvelujen sekä sosiaali- ja terveystalveluiden tai Kelan kuntoutuspalvelujen yhteensovittamista. Maakunnan tai palveluntuottajan olisi tullut arvioida työttömän työnhakijan tarve monialaiseen yhteispalveluun kriteerien täyttyessä. Asiakkaan palvelut olisi sovitettu yhteen työllistymisen kannalta tarkoituksenmukai-

seksi kokonaisuudeksi. Lisäksi maakunnan tehtävänä olisi ollut järjestää riittävä määrä palvelupisteitä monialaisen yhteispalvelun toteuttamiseksi.

Työttömät tarvitsevat palveluja työllistymisen tueksi. Näiden palvelujen tulisi olla asiakkaan kannalta oikea-aikaisia, hyödyllisiä ja monipuolisia. Mahdollinen eikä lainkaan huono kehityssuunta olisi se, että pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tukevat palvelut lähtisivät jälleen muovautumaan yhden luukun periaatteen varaan – ihan siitä riippumatta, millaiset palvelujärjestelmän uudistukset ovat lähivuosina odotettavissa.

Lähteet

Carter E, Whitworth A. Work activation regimes and well-being of unemployed people. Rhetoric, risk and reality of quasi-marketization in the UK Work Programme. *Social Policy & Administration* 2017; 51 (5): 786–816.

Hallituksen esitykset:

HE 183/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 93/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta.

Heidenreich M, Aurich-Berheide P. European worlds of inclusive activation. The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare* 2014; 23 (1): 6–22.

Heidenreich M, Rice D. Introduction. Julkaisussa: Heidenreich M, Rice D, toim. Integrating social and employment policies in Europe. Active inclusion and challenges for local welfare governance. Cheltenham: Elgar, 2016.

Kannanotto 31.3.2017 oikeus- ja työministeri Jari Lindströmille. Pitkäaikaistyöttömien palvelut jääneet huomiotta sote- ja maakuntauudistuksissa. Allekirjoittajina työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johtajat.

Kerätär R. Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Oulu: Oulun yliopisto, Acta Universitatis Ouluensis D 1340, 2016.

L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

Laki julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista (Luonnos 12.3.2018.) Saatavissa: <<http://tem.fi/kasvupalvelun-sisaltolait-marraskuussa-2017>>. Viitattu 23.3.2018.

Valtioneuvoston kanslia 2018. Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1, 2018.

Valtionalouden tarkastusvirasto. Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Helsinki: Valtionalouden tarkastusvirasto, Tuloksellisuustarkastuskertomus 229, 2011.

Kirjoittajat

Jaakko Harkko, VTT
tutkijatohtori, Helsingin yliopisto, Kuntoutussäätiö
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Eveliina Heino, VTT, FM
tutkija, Helsingin yliopisto
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Maija Kalm-Akubardia, FM
asiantuntija, projektit, Diakonia-ammattikorkeakoulu
etunimi.sukunimi@diak.fi

Riitta-Liisa Kokko, VTT
post doc -tutkija, Helsingin yliopisto
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Anne Määttä, VTT
palvelujärjestelmäkehityksen erityisasiantuntija,
Diakonia-ammattikorkeakoulu
etunimi.sukunimi@diak.fi

Marketta Rajavaara, VTT
hyvinvointipalvelujen professori, Helsingin yliopisto
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Peppi Saikku, VTT
erikoistutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
etunimi.sukunimi@thl.fi

Ullamaija Seppälä, VTT, dosentti
varadekaani, Helsingin yliopisto
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Laura Tarkiainen, VTM
tohtorikoulutettava, Helsingin yliopisto
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Maria Valaste, VTT, dosentti
yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Aktivointipolitiikkaa yhteisin palveluin

Näkökulmia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun

Kuka tahansa voi jäädä työttömäksi, mutta paluu työhön voi osoittautua aikaa vieväksi ja hankalaksi. Aktivointipolitiikka tarkoittaa parhaimmillaan sitä, että pitkään työttöminä olleet saavat työelämään palatakseen asiakaslähtöisiä, kannustavia ja yhteen sovitettuja palveluja. Työllistyminen on työstä syrjäytyneelle asiakkaalle vaativa tavoite, jonka saavuttaminen edellyttää henkilökohtaista palvelua. Jos palvelut ovat ruuhkautuneet, asiakas jää vaille riittävää työllistymisen tukea.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on työ- ja elinkeinotoimistojen, kuntien ja Kelan yhteinen toimintamalli, joka palvelee pitkään työttöminä olleita työnhakijoita. Sen tavoite on tukea asiakkaiden työllistymistä arvioimalla heidän kanssaan heidän palvelutarpeensa ja tarjoamalla tarpeisiin vastaavia kuntien sosiaali-, terveys- ja työllistämispalveluja, julkisia työvoima- ja yrityspalveluja sekä Kelan kuntoutuspalveluja. Monialaisen yhteispalvelun verkostot perustuvat vuonna 2015 säädettyyn lakiin, mutta TYP-palvelua toteutettiin jo tätä aiemmin.

Tässä julkaisussa Helsingin yliopiston, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Diakonia-ammattikorkeakoulun ja Kuntoutussäätiön tutkijat tarkastelevat TYP-laki uudistuksen vaikutuksia, TYP-verkostojen johtamista sekä verkostoissa työskentelevien asiakasyhteistyötä. Artikkelit tarjoavat tietoa verkostomaisen palvelun, monialaisen asiakastyön ja palvelujen yhteensovittamisen mahdollisuuksista ja edellytyksistä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa.

Kela
TUTKIMUS

julkaisut@kela.fi
www.kela.fi/tutkimus
www.fpa.fi/forskning
www.kela.fi/research

